

УДК 351.745, 340 (477):342.25

Камінська Наталія Василівна –

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри загальноправових дисциплін
Національної академії внутрішніх справ

Спеціальні органи в системі місцевого самоврядування: аналіз зарубіжного досвіду для України

У статті проаналізовано основи організації і діяльності органів спеціальної компетенції системи місцевого самоврядування. Це муніципальна поліція, місцевий і регіональний омбудсмени, уповноважений у справах територіальної громади, органи самоорганізації населення. Вони покликані налагодити відносини з населенням, ефективно забезпечувати реалізацію і захист прав та свобод людини і громадянина на муніципальному рівні.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, територіальна громада, муніципальна поліція, місцевий омбудсмен, децентралізація, інтереси місцевого населення.*

В статье анализируются основы организации и деятельности органов специальной компетенции системы местного самоуправления. Это муниципальная полиция, местный и региональный омбудсмены, уполномоченный территориальной общины, органы самоорганизации населения. Они должны налаживать отношения с населением, эффективно обеспечивать реализацию и защиту прав и свобод человека и гражданина на муниципальном уровне.

Ключевые слова: *местное самоуправление, территориальная община, муниципальная полиция, местный омбудсмен, децентрализация, интересы местного населения.*

The article analyzes the fundamentals of organization and activity of special competence in the system of local self-government is, above all, the municipal police (militia), local and regional ombudsmans, authorized in cases of territorial society, bodies of local self-organisation of population etc. They are designed to develop the contacts with the population, effectively provides the realization and protection of rights and freedoms and the citizen at the municipal level.

Key words: *local self-government, territorial society, municipal police, local ombudsman, decentralization, the interests of the local population.*

Постановка проблеми. В сучасних умовах розбудови громадянського суспільства і правової держави актуальним є аналіз організації та функціонування місцевих органів влади різної компетенції, вивчення позитивного досвіду інших держав щодо забезпечення інтересів населення, його обслуговування насамперед найближчими для людини, територіальної громади інституціями. Йдеться про місцеву (муніципальну) поліцію, місцеві омбудсмени, голів місцевих рад, органи самоорганізації населення тощо. Для належного забезпечення потреб місцевого населення важливим є визначення їх компетенції, форм діяльності, взаємовідносин з іншими органами влади, населенням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній науці тривалий час

окремим аспектам місцевого самоврядування приділяють увагу М. Баймуратов, О. Батанов, В. Борденюк, В. Григор'єв, І. Заяць, В. Кампо, Р. Колишко, О. Копиленко, В. Кравченко, В. Куйбіда, П. Любченко, О. Мурашин, М. Орзіх, Ю. Панейко, М. Пітцик, В. Погорілко, О. Прієшкіна, М. Пухтинський, А. Ткачук, Ю. Тодика, О. Фрицький, Г. Чапала, В. Шаповал та ін. Набагато менше праць можна відзначити стосовно конкретних органів місцевого самоврядування. Серед їх авторів М. Ануфрієв, О. Бандурка, А. Головін, Р. Калюжний, Ю. Кідрук, Н. Мішина, А. Сергєєв, М. Фролов та ін.

Не вирішені раніше проблеми. Не дивлячись на те, що теоретичну основу для дослідження складають наукові праці фахівців з теорії держави і права, управління,

адміністративного і конституційного права, залишається поза увагою ряд суттєвих питань у даній сфері. Без ґрунтовного вивчення засад організації та функціонування спеціальних органів місцевого самоврядування неможливо забезпечити створення й існування повноцінної системи органів і посадових осіб місцевого самоврядування різних рівнів та компетенції.

Мета. Таким чином, запропонована стаття підготовлена з метою здійснення комплексного системного аналізу спеціальних органів місцевого самоврядування, а саме місцевої (муніципальної) поліції, місцевих омбудсменів, органів самоорганізації населення. Для цього доцільно вивчити відповідний досвід європейських країн, особливості його пристосування в умовах української дійсності, а також з'ясувати їх значення і роль у забезпеченні прав й інтересів населення, територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Досвід зарубіжних країн дозволяє виокремити два способи організації і функціонування *муніципальної поліції*:

- у дворівневій структурі, крім державного озброєного органу виконавчої влади, існують муніципальні органи охорони громадського порядку, що зумовлює покладення функцій і повноважень аналогічних державних органів.

- муніципальна поліція (міліція) діє не замість ОВС на місцевому рівні, а поряд з ними, при чіткому розмежуванні компетенції, відповідному контролю та взаємодії. Така модель наділяє муніципальну міліцію, як правило, деякими правоохоронними функціями (Польща, Чехія та ін.) [1].

У західній поліцейській до муніципальної поліції відносять поліцейські формування, особовий склад яких “наймається” владою територіальних утворень (міст, графств, сіл), підпорядкованих цій владі. Вони функціонують у межах визначеної юрисдикції та виконують завдання з обслуговування населення, забезпечення законних інтересів територіальних громад на основі конституцій і законів, правових актів регіональних і місцевих органів влади щодо організації та діяльності муніципальної поліції, підзаконних відомчих нормативних актів.

Поліцейська система *Великобританії* ґрунтується на поєднанні повноважень держави й органів місцевого самоврядування у сфері

правопорядку. У графствах створено поліцейську адміністрацію і раду як колегіальний орган управління й одночасно структура місцевого органу влади (у складі представників органів місцевого самоврядування і суддів) [2]. Також діють громадські консультативні комітети з представників різних соціальних верств населення з метою визначення потреб суспільства у сфері охорони громадського порядку, внесення пропозицій з удосконалення діяльності поліції.

Зокрема, 47 поліцейських формувань графств і міст-графств складають місцеву поліцію. Графство в Англії має окремий поліцейський загін – постійний об'єднаний комітет, кожен інспектор, констебль або сержант чергує за графіком, а у дрібних дільницях сіл і невеликих міст цілодобове чергування не встановлено [3, с. 69-70]. Пріоритетні напрями функціонування місцевої поліції на основі нормативних актів Великобританії – це охорона громадського порядку, підтримання порядку під час спортивних змагань та контроль за вживанням і продажем алкогольних напоїв під час проведення таких змагань, забезпечення безпеки дорожнього руху тощо. Окремі види діяльності поліції, зокрема адміністративної, визначаються судовими прецедентами, тобто дії поліції у певних випадках повинні бути такими, якими їх визнав суд у конкретній справі.

У свою чергу, у *Німеччині* правоохоронна система має два рівні: федеральний і суб'єктів федерації (земель). У землях Баварія, Гессен поліція муніципальна, складається з поліції охорони громадського порядку (охоронної поліції, кримінальної поліції, поліції готовності та поліцейської адміністрації). Але її структура залежить від традицій, історичних умов, фінансових ресурсів адміністративно-територіальних утворень.. Взаємодія поліцейських сил обох рівнів здійснюється через укладення угод МВС Німеччини і МВС земель, постійно діючу Раду міністрів внутрішніх справ земель.

У складі охоронної поліції німецьких міст крім служб, що здійснюють припинення і попередження правопорушень, є підрозділи комунальної поліції, які здійснюють контроль у сфері санітарії, торгівлі, надання послуг і т.д. Патрульна служба в Німеччині здійснює автомобільні чергування і контролює порядок на

певній території. У разі дорожньо-транспортних пригод, вбивств муніципальна поліція першою прибуває на місце події, починають розслідування і проводять його поки працівники кримінальної поліції не приймуть до свого провадження. Патрульна служба для вирішення своїх завдань може залучати кінну поліцію, застосовувати спеціальні автомобілі та гелікоптери.

Муніципальні підрозділи в поліції *Франції* нечисленні, їх функції зводяться до виконання обов'язків щодо підтримання громадського порядку. Утворюються вони лише в середніх і невеликих містах з населенням понад 10 тис. мешканців. Існує муніципальна поліція й у Парижі, підпорядкована головному управлінню муніципальної поліції [4]. Реформа на початку 80-х років XX ст. внесла суттєві зміни як до правового статусу й організації місцевого самоврядування, так і статусу поліції. Це стосується запровадження нового інституту комісарів, який змінив традиційний для Франції інститут префектів.

Поряд із загальнодержавними органами, поліцейські функції в *Іспанії* виконують місцеві структури (поліція автономій і муніципальна поліція), які діють самостійно, в межах своєї компетенції, підпорядковані уряду автономії і меру міста. Середня кількість жителів з розрахунку на одного працівника поліції в Іспанії становить 205 осіб (найвищий показник у Європі) [5, с. 461]. Поліція має особливу спрямованість на боротьбу з тероризмом (у країні басків) і контрабандою. Серед обов'язків з охорони громадською порядку виділяють забезпечення безпеки при проведенні культурно-спортивних заходів (фестивалі, карнавали, кориди, футбольні змагання).

Завданням муніципальної поліції (міліції) в *Чехії* є забезпечення громадського порядку в населеному пункті; сприяння охороні майна та забезпечення безпеки громадян; контроль за дотриманням правил громадського співіснування; розкриття правопорушень і притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності; контроль за дотриманням порядку, чистоти та гігієни на вулицях, площах та інших місцях загального користування; виконання загальнообов'язкових актів органів місцевого самоврядування [6].

Водночас у *Польщі* завдання муніципальної поліції визначено відповідними статутами, що передбачають контроль за правильним призначенням вулиць, станом освітленості вулиць і помешкань, розміщенням реклами; проведенням ремонтних та аварійних робіт на території міста; інформування міських служб про аварії з метою вжиття відповідних заходів, державної поліції – про правопорушення, швидкої медичної допомоги – про непритомних осіб та осіб, які потребують невідкладної медичної допомоги; доставлення осіб у нетверезому стані до витверезника [7].

У пострадянських країнах відбувається реформування ОВС, проте передчасно стверджувати про відповідні організаційно-правові перетворення у ряді з них. Особливий інтерес викликає організація місцевої поліції в *Литовській Республіці* – на території самоврядних районів знаходяться поліцейські дільниці, що фінансуються з державного і місцевого бюджету. Для збільшення чисельності працівників поліції, розвитку технічної бази підрозділів, матеріального заохочення працівників, поліпшення умов побуту використовують також кошти підприємств, установ, організацій і громадян за надання їм послуг на договірній основі, від адміністративних штрафів, інших джерел.

Цікавими для української дійсності є реформи ОВС у *Латвії, Естонії та Молдові*. На місцях створено муніципальну поліцію, яка входить у департамент поліції, але підпорядкована органам місцевого самоврядування. Поряд з кадровими апаратами з'явилися нові підрозділи роботи з особовим складом: відділ соціально-економічного розвитку в Молдові, психологічна служба в Латвії. Не дивлячись на труднощі у діяльності місцевої (муніципальної) міліції із забезпеченням автотранспортом, сучасною технікою, фінансовими й іншими засобами, загалом лише в Латвії, Литві, Естонії та Молдові здійснено успішне реформування міліції (поліції), що як самостійна структура діє на місцях у формі префектур, комісаріатів, відділів і ділянок, підпорядкованих органам місцевого самоврядування, їх територіальним громадам.

В інших пострадянських державах спостерігається обережне ставлення населення до місцевої міліції, недостатня довіра до неї, інколи

відсутні відповідні механізми контролю за її діяльністю. Необхідні реформи ОВС у напрямі децентралізації, удосконалення законодавства, спрямованого на захист прав та інтересів громадян, працівників правоохоронних органів, запровадження принципів ретельного і прозорого відбору кадрів для міліції, гарантії їх діяльності, дієва система підвищення професіоналізму кадрів, налагодження прозорих відносин міліції та місцевих жителів, їх співпраці. Раніше ці відносини мали напружений характер з огляду на авторитарні тенденції, залежність від рішень органів державної влади і відсутність контрольних механізмів з боку членів територіальних громад, об'єднання громадян, ЗМІ.

У демократичних країнах принципи роботи поліції розвивалися в умовах економічного та політичного лібералізму, захисту прав особи, розв'язання соціальних конфліктів. У більшості з них поліцейські системи створювалися знизу, супроводжуючись націоналізацією поліцейських формувань, які належали громадам. Одночасно створювалися нові муніципальні органи поліції, зокрема, де місцеве населення висловлювало незадоволення роботою територіальних органів національної поліції з підтримання правопорядку та добровільно погодилося утримувати власні поліцейські сили. Відбулися суттєві зміни у філософії та практиці їх діяльності як результат політики, спрямованої на зміну оперативної поліцейської діяльності за сучасними вимогами: від вузької концепції поліцейського правозастосування до широкої концепції поліцейського обслуговування, розширення обсягу «некримінальних» функцій муніципальної поліції. Як правило, реалізація таких функцій здійснюється у формі консультацій, порад, пропозицій і пов'язана із взаємодією поліції і державних, недержавних організацій, соціальних служб і населення шляхом залучення їх до вирішення завдань з охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю. Загалом усі ці аспекти відображають комунальну діяльність місцевої поліції («community policing») або поліцейське обслуговування за допомогою громад.

Концепція «community policing» (районна, місцева, зональна охорона порядку і громадської безпеки) розроблена як альтернатива

традиційному патрульному напрямку охорони громадської безпеки [8, с. 23]. Основний принцип її полягає у співпраці поліцейських і громадян для вирішення проблем громади, попередження злочинності. Видатки на з'ясування причин та умов виникнення, зростання злочинності і забезпечення роботи в напрямі викорінювання цих причин, а також налагодження взаємодії з населенням даної території будуть меншими, ніж на подальше збільшення та матеріально-фінансове забезпечення поліції [9, с. 433]. Тому ця концепція реалізується у Великобританії, Канаді, Франції, Німеччині, США тощо, де у кожному відділі запроваджені посади офіцерів з комунального поліціювання, розроблені плани і напрями їх реалізації. Вона вносить у роботу поліції елемент попередження, а не швидкого реагування, як раніше, сприяє створенню врівноваженого мікроклімату в районі (комуні) завдяки діяльності поліції та помічників з числа жителів району.

Комунальне поліціювання, насамперед, спрямоване на захист верств суспільства, які можуть стати об'єктом злочину: неповнолітніх, людей похилого віку, національних меншин, бідних, безпритульних та інших. За місцем проживання громадян створюються добровільні об'єднання з охорони громадського порядку, які допомагають у благоустрої територій, патрулюють разом з поліцейськими, свідчать у суді, якщо стали свідками правопорушення тощо. Це інтегрована система, що стосується усіх верств суспільства та працівників поліції, які можуть надавати допомогу і звертатися з проханням про допомогу, консультації. Вона спрямована на встановлення балансу між технічними досягненнями і людськими навиками у процесі охорони порядку, не відкидає людського спілкування, спільного вирішення проблем. У результаті на основі принципу децентралізації у роботі поліції комуна (район) покликані дбати про поліцію як про один з ресурсів покращення життя.

На нашу думку, в Україні при реформуванні правоохоронних органів й органів місцевого самоврядування доцільне використання позитивного досвіду європейських країн у сфері комунального поліціювання. Зокрема, це стосується досягнення балансу превентивних і силових дій як основи стратегії місцевої міліції, спільного з громадою

планування охорони правопорядку, перерозподілу стратегічних і тактичних завдань щодо взаємодії з населенням тощо.

Проте в Україні подібні структури не створені. Спочатку було прийнято ряд нормативних актів у цій сфері і відповідні прецеденти на їх основі підкреслюють необхідність прийняття закону «Про місцеву міліцію» (в системі місцевого самоврядування). Але нестабільність в соціально-економічній сфері, неефективне здійснення реформ, неузгодженість і удосконалення законодавства України, недовіра населення і неналежна реалізація правоохоронних функцій на місцевому рівні, бюрократизація органів влади вказують, що оптимальною є модель розвитку місцевої міліції, наближеної до населення. Це передбачає внесення змін і доповнень до законодавства, відмову від існуючої ідеології, форм і методів діяльності, вироблення концепцій і стратегій діяльності нових інститутів, створених шляхом реорганізації існуючих територіальних підрозділів МВС, використання місцевої міліції в інтересах населення, а не влади.

На нашу думку, доцільним є вивчення зарубіжного досвіду місцевої *самоорганізації*. Йдеться про «допоміжні органи» у Польщі, які створюються в «допоміжних одиницях», тобто сільських округах, районах, селищах; центри розвитку місцевих співтовариств (community centres) у Великобританії; «мерії кварталу» або міні-мерії у Франції; органи територіального громадського самоврядування в Росії та Білорусії; сусідські асоціації (кондомініуми) тощо.

У Великобританії засновники центрів розвитку місцевих співтовариств здебільшого реєструють як благодійницькі установи відповідно до Акту «Про благодійництво» 2006 р., «Принципів Європейського трастового права». У Польщі статутами міст утворюються такі допоміжні одиниці як сільські староства, дільниці й мікрорайони в містах [10]. Їх діяльність привертає увагу органів місцевого самоврядування до проблем жителів, допоміжні органи ефективно використовують надані їм кошти і майно, забезпечують утримання бібліотек, клубів, гуртків, організацію подорожей для молоді, конкурсів для дітей, видають власні журнали і т.д. За ними органи самоврядування ведуть фінансовий контроль, надають юридичну

та іншу допомогу. Ефективним є залучення вільних грошових коштів мешканців на вирішення проблем населених пунктів, у сфері житлово-комунального господарства, часткове самообкладання податком й інвестиції на решту суми з місцевого бюджету [11].

Подібну довіру жителів до самоорганізаційних утворень населення, де захист власних прав та інтересів є головним завданням, держава не втручається у місцеві справи і при цьому існує абсолютне виконання закону, можна згадати в умовах становлення місцевої самоорганізації Франції, Швейцарії, ін. країн.

За законодавством України місцеві ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні, інші органи самоорганізації населення, наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Це сільські, селищні, будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, які створюються для задоволення соціально-економічних, культурних інтересів місцевого населення [12]. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень приймають рішення, обов'язкові до виконання на відповідній території. Реалізація права їх приймати – засіб саморегуляції життєдіяльності громади, системи місцевого самоврядування.

Стосовно *місцевих і регіональних омбудсменів*, то Закон «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» передбачає наявність територіальних підрозділів Уповноваженого, але їх на практиці не існує. Тому доцільно було б запровадити в системі місцевого самоврядування такі структури, більш доступні і наближені до місцевих жителів, покликані стати невід'ємною складовою процесу запровадження демократичних принципів у життя територіальної громади і всього суспільства.

Це поширений демократичний інструмент європейських країн, особливо ефективний на місцевому і регіональному рівнях. Поштовхом для створення посад місцевих (регіональних) омбудсменів було зростання кількості звернень до парламентських омбудсменів [13]. Цікавий досвід Великобританії, де посада омбудсмена є на національному і місцевому рівні, окремий омбудсмен з питань місцевого самоврядування. В Італії немає посади омбудсмена на

національному рівні, проте на основі статутів областей створені офіси обласних омбудсменів з широкими повноваженнями [14]. Завдання даного інституту в ряді країн – забезпечення ефективності правозахисної діяльності і для його статусу характерні такі риси: відкритість, демократичність і незалежність; – безоплатність і доступність звернень; – відсутність формалізованих процедур розгляду скарг і звернень; – гласність та поширення інформації щодо порушення прав і свобод громадян та їх об'єднань.

Європейський досвід свідчить про його гнучкість, здатність пристосування до місцевих умов, незалежно від територіально-адміністративного рівня, галузевого чи спеціалізованого характеру, назви (місцеві уповноважені, місцеві омбудсмени, уповноважені з прав територіальної громади). Процес локалізації інституту омбудсмена дає можливість на повну силу, миттєво реалізувати контрольно-наглядові функції при порушенні прав людини.

Використовуючи досвід європейських країн, інструменти регіональної політики ЄС та інших об'єднань, потреби територіальних громад та наявність депресивних територій, можливо, доцільно в Україні запровадити інструменти фінансового стимулювання території, які вирішили об'єднатися в одну громаду, активніше надавати дотації та державні субвенції, залучати

інвестиційні ресурси. Є також перспективи використання у цьому контексті доходів від транскордонної діяльності, реалізації цільових контрактів, підтримки структурних та інших фондів ЄС, донорських програм і проектів різних міжнародних організацій. Потребує удосконалення система оподаткування і надходження до місцевих бюджетів, створення соціальної інфраструктури тощо.

Сподіваємось, що зі створенням передбаченого у Конституції України 1996 р. суду присяжних, реформуванням системи місцевого самоврядування цей інститут також стане неодмінним й ефективним інструментом захисту прав та інтересів членів територіальної громади.

Висновки. Практика європейських країн з децентралізованою системою влади свідчить, що муніципальна поліція, місцевий і регіональний омбудсмени, уповноважений у справах територіальної громади, органи самоорганізації є самостійними і важливими елементами систем місцевого самоврядування. Вони виконують завдання з обслуговування населення на місцевому рівні, структур наближених до територіальних громад. У той же час не копіювання прикладів організації таких органів, а їх адаптація через призму власних історичних і культурних особливостей при створенні аналогічних вітчизняних органів, сподіваємось, дадуть позитивні результати.

Список використаних джерел:

1. Сергеев А. В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку : дис.... канд. юрид. наук. : 12.00.07 / А. В. Сергеев ; Націон. унів. внутр. справ. – Х., 2004. – 216 с.
2. Матюхіна Н. П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління : монографія / за ред. О. М. Бандурки. – Х. : Консум, 2001. – 131 с.
3. Головін А. П. Адміністративно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки : дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / А. П. Головін ; Націон. акад. внутр. справ України. – К., 2004. – 212 с.
4. Кравченко В. Муніципальна міліція в Україні: проблеми визначення законодавчого статусу / В. Кравченко // Організаційно-правові проблеми створення та діяльності муніципальної міліції в Україні : навч.-мет. посіб. – К., 2000. – С. 8-20.
5. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підруч. / О. М. Бандурка . – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
6. Про муніципальну поліцію : Закон Чеської Національної Ради 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua>.
8. Заросило В. О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції

зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції) : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В. О. Заросило ; Націон. акад.. внутр. справ України. – К., 2002. – 250 с.

9. Губанов А. Концепція «комунальної поліції» / А. Губанов // Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. [ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв та ін.]. – К. : «Ін Юре», 2005. – Т. II. Права людини у контексті поліцейської діяльності. – 1224 с.

10. Про гмінне самоврядування : Закон Республіки Польща від 8 березня 1990 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua>

11. Лукашенко А. Зарубіжний досвід застосування інституту самоорганізації населення та його адаптація в Україні / А. Лукашенко // Наукові записки Інст. законодав. ВР України. – 2010. – Вип. 2. – С. – 15-20.

12. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 32. – Ст. 2.

13. Усаченко Л. М. Місцевий та регіональний омбудсмен як форма захисту громадян / Л. М. Усаченко // Університетські наукові записки. – 2007. – № 4. – С. 62-68.

14. Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. / О. В. Марцеляк ; Одес. націон.. юрид. академія. – Од., 2004. – 35 с.