



УДК 342.1

## ВЗАЄМОДІЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ МІЛІЦІЇ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ І НАСЕЛЕННЯМ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ОВС УКРАЇНИ

Дрозд О.Ю., к. ю. н., доцент  
кафедри адміністративної діяльності  
Національна академія внутрішніх справ

У статті здійснено огляд та аналіз, що торкається проблем взаємодії муніципальної міліції з органами державної влади, місцевого самоврядування і населенням в умовах реформування ОВС України, як європейської держави. Також розглянуто форми такої взаємодії та заходи щодо підвищення іміджу муніципальної міліції.

**Ключові слова:** взаємодія, муніципальна міліція, органи державної влади, місцеве самоврядування, громадськість.

В статье сделан обзор и анализ, касающийся проблем взаимодействия муниципальной милиции с органами государственной власти, местного самоуправления и населением в условиях реформирования ОВД Украины, как европейского государства. Также рассмотрены формы такого взаимодействия и мероприятия по повышению имиджа муниципальной милиции.

**Ключевые слова:** взаимодействие, муниципальная милиция, органы государственной власти, местное самоуправление, общественность.

Drozd O.Y. INTERACTION MUNICIPAL POLICE WITH STATE AGENCIES, LOCAL GOVERNMENTS AND THE PUBLIC IN RESTRUCTURING THE POLICE UKRAINE

This article provides an overview and analysis of the problems of municipal police interaction with public authorities, local governments and the public in terms of reforming the police in Ukraine as a European state. Also the forms of such cooperation and measures to improve the image of the municipal police

**Key words:** interaction, municipal police, government agencies, local government, public.

**Актуальність теми.** Інтеграція України до європейських структур є головною стратегічною метою держави. Початок третього тисячоліття ознаменувався для України новими реаліями суспільного життя – у внутрішній і зовнішній політиці держави пріоритетного напрямку набуло прагнення України до інтеграції в Європейський Союз, а отже, введення її до архітектури європейської безпеки, гарантування власної безпеки, здійснення політики забезпечення безпеки і добробуту громадян [1, с. 122].

Основну роль в охороні громадського порядку у європейських державах, включаючи й Україну, продовжує відігравати поліція (міліція) громадської безпеки районних (міських) відділів (управлінь), що організаційно перебуває у складі міністерств внутрішніх справ. Приналежність міліції громадської безпеки до системи державних органів виконавчої влади суттєво обмежує можливість участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні правопорядку в територіальних громадах. Натомість масштаби та динаміка реєстрованих адміністративних правопорушень свідчать про тенденцію їх подальшого зростання. Поліція (міліція) зіткнулася з проблемою падіння ефективності діяльності при абсолютізації екстенсивного підходу до організації роботи в умовах дефіциту бюджетного фінансу-

вання та існування невинуватено централізованої системи управління. На цьому тлі об'єктивно постала потреба в недержавних суб'єктах правоохоронної (поліцейської) діяльності, функції яких могли б якнайповніше кореспондуватися з очікуваннями населення конкретних територій (громад). Процес муніципалізації поліції (міліції) є проявом своєрідного компромісу між загальнодержавними інтересами та інтересами окремих територіальних громад у забезпеченні громадського порядку на місцевому рівні [2]. Зазначені обставини обумовлюють актуальність вибраної теми.

**Стан наукового дослідження.** Загальні проблеми здійснення повноважень органів місцевого самоврядування в охороні громадського порядку та окремі аспекти організації та діяльності муніципальної поліції (міліції) аналізувалися у роботах: В. О. Басс, К. С. Бельського, О. П. Герасимова, І. Т. Гудзь, Л. М. Долі, А. В. Губанова, Я. М. Когута, К. В. Сесемка, Ю. П. Соловєва, Є. Ю. Шихова та ін. Водночас зберігається потреба у з'ясуванні проблеми взаємодії муніципальної міліції з органами державної влади, місцевого самоврядування і населенням в умовах реформування ОВС України.

**Мета** наукової роботи полягає у висвітленні окремих теоретичних та практичних проблем забезпечення взаємодії муніци-

пальної міліції з органами державної влади, місцевого самоврядування і населенням в умовах реформування ОВС України.

**Виклад основних положень.** Трансформаційні процеси в українському суспільстві передбачають створення дієвого механізму забезпечення правопорядку та протидії злочинності. Органи внутрішніх справ України, як частина цього механізму виконують відповідальні завдання щодо негайного реагування на порушення прав і свобод людини, посягання на інтереси фізичних і юридичних осіб та держави. Дані процеси супроводжуються переформатуванням ціннісних орієнтирів світосприйняття, засад взаємодії влади та громадянського суспільства та створення дієвого механізму забезпечення правопорядку та протидії злочинності як магістрального шляху розвитку соціально-демократичної правової держави, яка стоїть на сторожі прав людини.

Правоохоронні органи відіграють важливу роль у формуванні правової держави в умовах євроінтеграції України, тому слід вирішити наступні завдання, що допоможуть прискорити процес удосконалення правоохоронних органів в умовах євроінтеграції: слід визначити основні вимоги до правоохоронних органів країн-кандидатів на вступ до ЄС; здійснити аналіз та розробити класифікацію нормативних актів вищих органів ЄС, що регулюють суспільні відносини у сфері правоохоронної діяльності; проаналізувати організацію міждержавних правоохоронних органів ЄС; визначити принципи побудови та функціонування поліцій держав-членів Європейського співтовариства; визначити тенденції реформування поліцій країн Центральної Європи; встановити основні критерії, які слід використовувати при визначенні шляхів удосконалення органів внутрішніх справ (далі – ОВС) України в умовах інтеграції нашої держави в Європейське співтовариство; розробити пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення структури та управління ОВС України в умовах її інтеграції в ЄС; розробити концепцію реформування [1, с. 123].

Останнім часом одним із найактуальніших питань є взаємодія міліції з органами державної влади, місцевого самоврядування і, насамперед, населенням. Це питання набуде ще більшого значення у зв'язку зі створенням місцевої міліції (міліції місцевого самоврядування) [2, с. 137].

Взаємодія підрозділів муніципальної міліції з органами державної влади та місцевого самоврядування, а також з населенням – це погоджений за місцем, часом і характером комплекс певних заходів, які здійснюються з метою захисту інтересів держави, прав і свобод громадян, установ

та організацій усіх форм власності від протиправних посягань, охорони громадського порядку, що містить своєчасний обмін інформацією між відповідними суб'єктами, одночасність проведення планових заходів, відповідальність і взаємний контроль [3, с. 168].

Завдання, покладені на МВС України, вимагають, насамперед, взаємодії з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також з відповідними органами іноземних держав, координації та контролю роботи територіальних органів МВС України, підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління міністерства, та вживання заходів щодо забезпечення ефективності їх роботи.

Працівники міліції з метою профілактичного впливу повідомляють державним органам, громадським об'єднанням, трудовим колективам і громадськості за місцем проживання особи про факти вчинення нею адміністративного правопорушення; вносять до відповідних державних органів, громадських об'єднань або службових осіб, підприємств, установ, організацій обов'язкові до розгляду подання про необхідність усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень (ст. 11 Закону «Про міліцію») тощо.

Діяльність міліції є гласною, тобто, вона інформує органи влади, трудові колективи, громадські організації, населення та ЗМІ про свою діяльність, стан громадського порядку та заходи щодо його зміцнення. Не підлягають розголошенню відомості, що становлять державну чи службову таємницю. При виконанні службових обов'язків працівники міліції не залежать від впливу політичних, громадських об'єднань.

ОВС покликані взаємодіяти з іншими органами виконавчої влади, зокрема, з консульською службою Міністерства закордонних справ України, відповідними підрозділами центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Міністерство юстиції України як центральний орган виконавчої влади несе відповідальність за розвиток і здійснення державної правової політики, підготовку законопроектів, кодифікацію та систематизацію законодавства, організаційне забезпечення діяльності правоохоронних органів, інформує про їх діяльність [4, с. 141].

Особливе місце займає взаємодія підрозділів міліції з місцевими органами виконавчої влади. Так, згідно з п. 2 ст. 119 Конституції України, ст. 2, 16, 28 Закону «Про місцеві державні адміністрації» вони здійснюють функцію загального нагляду,



для реалізації якої наділяються необхідними правовими діями, а саме: правом зупинення дій або скасування відповідних актів, внесенням пропозицій в установленому законом порядку про зупинення у разі порушень нормативних актів, проведенням перевірки стану дотримання чинного законодавства, зверненням до суду з позовами тощо. Прийом громадян, представників підприємств, установ, організацій в ОВС здійснюється відповідно до розпорядку, погодженого з місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування [5; 6].

За законодавством функції охорони громадського порядку, захисту прав громадян та інші правоохоронні функції здійснюють також органи прикордонних військ України, адвокатура, митні органи, Служба безпеки України, органи державної податкової служби України (насамперед податкова міліція) тощо.

Як бачимо, державні правоохоронні структури виступають повноцінними суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави. Саме вони наділені владними повноваженнями відповідно до Конституції та законів здійснювати правоохоронну діяльність у межах своєї компетенції. Участь у реалізації правоохоронної функції органів державної влади та органів місцевого самоврядування вимагає чіткого законодавчого визначення структури органів, які займаються правоохоронною діяльністю, їх завдань і повноважень, форм і методів діяльності, статусу працівників цих органів, підвищення їх кваліфікації, успішної реорганізації системи МВС.

Слід наголосити, що громадяни також мають право звертатися до органів місцевого самоврядування з питань захисту своїх конституційних прав і свобод. Такі органи розглядають індивідуальні та колективні звернення, надсилають відповідь [7]. Вони уповноважені виконувати також правороз'яснювальну, інформаційну, ресоціалізаційну та інші правоохоронні функції.

Як зазначалось, виконавчі органи місцевих рад вирішують відповідно до закону питання про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних, інших масових заходів, здійснюючи контроль за охороною громадського порядку при їх проведенні. Адміністрація, виконавчий орган місцевої ради, трудовий колектив, що бере участь у страйку, і орган, який очолює страйк, зобов'язані вжити необхідних заходів для забезпечення життєдіяльності підприємства, установи, організації, охорони державного і громадського майна, додержання законності та громадського порядку.

У межах повноважень, визначених законодавством, органи міліції зобов'язані: забезпечувати виконання загальнообов'язкових рішень місцевих рад, прийнятих ними відповідно до своєї компетенції, з питань охорони громадського порядку та правил торгівлі у невстановлених місцях; виконувати запити органів місцевого самоврядування про наявність документів, що їх цікавлять, і видавати копії документів і архівних довідок (ст. 10 Закону України «Про міліцію» та інші).

Окремого обговорення потребує проблема діяльності правоохоронних органів у сільській місцевості. Значна кількість населення України проживає в селах, чисельність жителів яких сягає від кількох десятків до тисяч. У зв'язку з відірваністю сіл від райцентру у голів сільських рад виникає необхідність самостійно вирішувати питання, пов'язані з охороною правопорядку. Допомогати йому покликаний дільничний інспектор на цій території, але його повноваження настільки широкі, що він часто не справляється зі своїми обов'язками щодо захисту громадян, які населяють його ділянку (забезпечення громадського порядку, допомога громадянам тощо).

На сьогодні основними завданнями дільничного є не робота з населенням і профілактична діяльність, а робота для показників: розкриття злочинів за лінією кримінального розшуку, надання інформації службі з боротьби з економічною злочинністю, а також протоколів з адміністративної практики, кількість розглянутих заяв і відмовних матеріалів за ними [8]. Це не відповідає інтересам місцевого населення, яке, фактично, залишається беззахисним, не здатне самостійно чинити опір правопорушенням та злочинам. При відсутності своєчасного і належного захисту від держави, слід покладатись на можливості власні та місцевих органів влади, особливо якщо це дозволяє закон. Тут цікавим є досвід інших держав у галузі охорони правопорядку у сільській місцевості.

У визначених законом межах органи місцевого самоврядування змушені звертатися до територіальних органів МВС України, інших правоохоронних органів з проханням надати допомогу в забезпеченні виконання їх рішень з питань забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян або ж намагатися створити власні структури, які б займалися правоохоронною діяльністю, забезпечували реалізацію рішень місцевих рад та їх виконавчих органів. Для реального утвердження правоохоронних повноважень місцевого самоуправління необхідним є створення спеціальних правоохоронних ор-

ганів у їх структурі. Одним з таких органів може стати муніципальна міліція, покликана гарантувати реальне забезпечення законності та правопорядку на місцях.

Проблемним питанням залишається визначення умов і порядку контролю з боку держави за реалізацією муніципальною міліцією своїх повноважень, форм і методів взаємодії з ОВС та іншими органами державної влади в Україні.

Із створенням у системі МВС підрозділів для роботи з населенням і громадськими формуваннями почався активний пошук форм і методів роботи ОВС з населенням, громадськими формуваннями та трудовими колективами. Залучення громадськості до боротьби з правопорушеннями має відбуватись шляхом неухильного підвищення активності населення.

Форми взаємодії міліції та громадськості мають систематизувати таким чином:

- форми спільної діяльності (спільне патрулювання міліції та дружинників; спільні рейди; перевірки організацій, які здійснюють торгівлю);

- форми узгодженої діяльності (узгоджене розташування сил та засобів, наприклад, на підставі розробки єдиної дислокації патрульно-постової служби міліції з урахуванням сил міліції) [9].

На практиці форми взаємодії використовують з такими закономірностями:

1. Спільний аналіз і оцінка оперативної обстановки необхідні як початковий момент у спільній охороні громадського порядку – це потребує досвіду та професійних знань, ініціативи працівників міліції. У той же час він має проводитися періодично, щоб постійно та своєчасно реагувати на зміну оперативної обстановки, вносити корективи в дислокацію патрульних і постових нарядів, організацію профілактичної роботи.

2. Взаємне інформування з питань охорони громадського порядку на території, яка обслуговується, дозволяє врахувати обставини, що можуть впливати на заходи підрозділів міліції, вибір засобів для досягнення певних цілей.

3. Спільне планування заходів з охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями включає складання планів роботи взаємодіючих сторін на визначений період на основі встановлення оперативної обстановки, сформульованих конкретних висновків і результатів її аналізу. Спільне планування роботи забезпечує узгоджену або спільну діяльність міліції та громадськості, є однією з найбільш ефективних форм організації взаємодії.

4. Взаємний обмін досвідом у боротьбі з правопорушеннями, організаційною формою якого є різноманітні семінари, наради,

зустрічі, співбесіди, де працівники міліції демонструють громадськості, яким чином слід поводитись за певних обставин (при затриманні правопорушника, проведенні профілактичної роботи тощо). Для поширення передового досвіду можуть використовуватися ЗМІ, готуватися спеціальні матеріали (буклети, пам'ятки) [10, с. 125-127].

5. Спільні організаційні заходи під час охорони громадського порядку та громадської безпеки: спільне патрулювання, виставлення постів разом з працівниками міліції, інші заходи. Особливе місце організації взаємодії належить періодичному проведенню зборів за підсумками роботи за вказаний час або за підсумками спільного виконання будь-яких заходів, рішень органів виконавчої влади у боротьбі зі злочинністю, участі в забезпеченні охорони громадського порядку, під час проведення масових заходів, погоджених у випадках, передбачених законом, з виконавцями органами місцевого самоврядування

6. Допомога міліції громадським формуванням різного характеру в організації роботи, її плануванні, навчанні представників громадськості формам і методам боротьби з правопорушеннями.

Наведений перелік форм організації взаємодії міліції та громадськості не є вичерпним, на практиці зустрічаються й інші форми. Перспективним напрямом подальшого дослідження є вивчення й узагальнення зазначених форм, виявлення нових, перспективних форм, визначення їх ефективності у справі досягнення максимальної узгодженості дій міліції з громадськістю, розробці рекомендацій та їх нормативним закріпленням.

Процес формування громадської думки, його значення у правоохоронній діяльності, як правило, залежить від належно організованої роботи з урахуванням ставлення людей. Формуючи громадську думку про діяльність муніципальної міліції, необхідно зробити її вагомою, дієздатною, щоб досягти запланованих цілей. Міра досягнення цілей – критерій ваги громадської думки, на що впливають соціальні та несоціальні явища, взаємовплив і взаємодія яких визначають її реальний рівень. Завдання полягає в тому, щоб розкрити механізм даного явища, нейтралізувати вплив негативних факторів і надати більшого прискорення позитивним.

Із зростанням професіоналізму працівників муніципальної міліції підвищиться ефективність її роботи, що, безумовно, вплине на зростання її авторитету, налагодження співпраці з населенням. У зв'язку з цим рекомендуємо такі заходи щодо підвищення іміджу муніципальної міліції:



– враховувати специфіку населених пунктів, їх розміри, демографічну ситуацію, характер зайнятості населення, стан його правової свідомості при плануванні та проведеному заходів з налагодження взаємодії міліції з населенням;

– надавати муніципальній міліції більше свободи у виборі конкретних форм налагодження партнерських стосунків;

– запровадити постійний моніторинг вивчення громадської думки (бажано, за типовим інструментарієм) з наступною популяризацією в органах місцевого самоврядування, підрозділах міліції його результатів;

– при оцінці іміджу міліції, розробці та прийнятті політики щодо його підвищення спиратись на результати попередніх вивчень громадської думки;

– оцінювати діяльність з налагодження зв'язків з громадськістю не за кількістю проведених заходів, а за змінами у відносинах муніципальної міліції та громадян, підвищенні рівня інформованості населення про її діяльність, довіри до неї;

– розширювати стосунки зі ЗМІ, розробити інформаційну політику з висвітлення діяльності муніципальної міліції, стратегії подачі відповідної інформації;

– розвивати ті форми правоохоронних громадських об'єднань, які є найбільш дієвими в населених пунктах, уникати кількісних показників при оцінці роботи з громадськими формуваннями (їх кількість, чисельність тощо), що дозволить зменшити формалізм цього напрямку зв'язків з громадськістю [4, с. 160-161].

Урахування виділених особливостей відносин муніципальної міліції та громадськості дозволить спрямувати зусилля і кошти для вирішення невідкладних проблем працівників міліції, дасть змогу визначити пріоритетні напрями фундаментальних досліджень для створення необхідної бази управління процесами в міліції. Слід констатувати, що необхідні для практики наукові дослідження форм взаємодії міліції та громадськості, їх ефективність вивчені далеко не повністю.

**Висновок.** Резюмуючи викладене, зазначимо таке. Для нормального та ефективного функціонування в правовій державі повинна бути створена авторитетна, підпорядкована закону, підконтрольна, високопрофесійна і відповідальна поліція. Правова держава в результаті еволюційного розвитку трансформується з поліцейської, подолавши і залишивши у минулому такі риси поліції, як адміністративне свавілля, недбале ставлення до прав і свобод окремої людини як до чогось другорядного, безвідповідальність за свої дії, діяльність на основі, головним чином, підзаконних актів та інструкцій. Аристотель

сказав: «Людина – це суспільна тварина». Суспільно-людське джерело в ній переважає і панує, а тваринне приборкується, підкоряючись розуму. Аналогічне можна сказати про правову державу: це – держава, яка зберегла поліцейський апарат, але апарат більш високого професійного рівня, який діє на підставі закону. Без поліцейського апарату правова держава не може існувати. Чудово висловився аргентинський вчений Г. Маріньон, який підкреслив роль поліції в сучасній правовій державі: «Вона воістину стала одним з наріжних каменів держави. Глобальну силу кожної країни можна виміряти за можливостями її поліції. Державу майбутнього можна представити у мріях без армії, але з поліцією ще більш могутньою, ніж нинішня». Дійсно, ні правова держава, ні громадянське суспільство ні сьогодні, ні завтра, ні в самому далекому майбутньому не зможуть існувати без поліції [11, с. 6].

Сподіваємося, що висловлені нами пропозиції та зроблені висновки, в процесі дослідження питань взаємодії муніципальної міліції з органами державної влади, місцевого самоврядування і населенням в умовах реформування ОВС України будуть сприяти зміцненню законності у сфері забезпечення охорони громадської діяльності та безпеки.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Федів Л. В., Шмарко Н. С. Органи внутрішніх справ України в умовах її інтеграції в європейський союз / Л. В. Федів, Н. С. Шмарко // Роль правоохоронних органів у формуванні правової держави в умовах євроінтеграції України [Текст]: матеріали Всеукр. підсумк. наук.-практ. конф. Частина 2 (Київ, 12 берез. 2015 р.). – К.: Нац. акад. внутр. справ. – 2015. – С. 122-124.
2. Проневич О. С. Діяльність муніципальної (місцевої) поліції/міліції в європейських державах: деякі теоретичні та організаційно-правові аспекти / О. С. Проневич // Український юридичний портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://radnuk.info/statii/249-tiorua-gov/14818-2011-01-19-03-24-04.html>.
3. Сергеев А. В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку: дис. кандидата юрид. наук: 12.00.07 / А. В. Сергеев. – Х., 2004. – 216 с.
4. Камінський А. І. Муніципальна поліція як форма реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / А. І. Камінський. – К., 2008. – 232 с.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
7. Про захист прав споживачів: Закон України від 15 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 1. – Ст. 1.



8. Про затвердження Положення про спеціальний приймальник для утримання осіб, підданих адміністративному арешту: Наказ МВС України № 552 від 18 вересня 1992 року.

9. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 р. // Урядовий кур'єр. – 2000. – № 56.

10. Коропатов О. М. Форми взаємодії міліції з громадськими формуваннями та населенням по охороні громадського порядку / О. М. Коропатов // Основні

напрямки реформування ОВС в умовах розбудови демократичної держави: матер. міжнар. наук.-практ. конференції, Одеса, 14-15 жовтня 2004 року. Ч. 1. – Одеса, 2004. – С. 125-126.

11. Черней В. В. Реформування ОВС: сучасний стан та перспективи / В. В. Черней // Роль правоохоронних органів у формуванні правової держави в умовах євроінтеграції України [Текст]: матеріали Всеукр. підсумк. наук.-практ. конф. Частина 2 (Київ, 12 берез. 2015 р.). – К. : Нац. акад. внутр. справ. – 2015. – С. 4-7.