

## ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА – ФУНДАТОР ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ОДИНИЦІ

*Досліджено територіальну громаду як засновника та основного суб'єкта забезпечення й охорони громадського порядку на відповідній території. Проаналізовано характерні ознаки територіальної громади та доведено її системний зв'язок зі сферою громадського порядку. Обґрунтовано необхідність і запропоновано шляхи реформування місцевого самоврядування в напрямі запровадження інституту муніципальної міліції.*

**Ключові слова:** територіальна громада, забезпечення, охорона, громадський порядок, муніципальна міліція.

**Постановка проблеми.** Адміністративна та муніципальна реформи вимагають переосмислення багатьох теоретичних і практичних проблем, пов'язаних із здійсненням повноважень важливого елемента демократичного устрою держави – місцевого самоврядування в особі територіальної громади. З визнанням і гарантуванням Конституцією місцевого самоврядування в Україні, зміст якого полягає у самостійному вирішенні територіальною громадою питань місцевого значення, найбільш дискусійним є питання наділення територіальної громади правом самостійно охороняти громадський порядок на відповідній території. Забезпечення і 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.

**Стан дослідження.** Вивченню феномена територіальної громади приділено чимало уваги з боку видатних учених М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, Ю. О. Волошина, М. І. Драгоманова, В. С. Куйбіди, М. І. Корнієнка, О. В. Прієшкіної, В. Ф. Погорілка та інших; безпосередньо повноваження територіальної громади щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян вивчали Т. І. Гудзь, В. Б. Дубовик та А. М. Кононов. Однак, незважаючи на значущість цих досліджень, треба констатувати, що досі не опубліковано конкретних наукових праць, які б висвітлювали територіальну громаду як основний механізм у забезпеченні і охороні громадського порядку на власній території.

**Метою** статті є вивчення нерозв'язаних питань сутності інституту територіальної громади як першоджерела та засновника громадського порядку на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, та як дієвого механізму у забезпеченні і охороні громадського порядку на відповідній території, а також розроблення відповідних практичних рекомендацій із забезпечення і охорони громадського порядку територіальною громадою.

**Виклад основних положень.** Вивчення сутності місцевого самоврядування, та його основи – територіальної громади, можна вважати, започатковано у працях видатного француза А. Туре, який обґрунтував теорію вільної громади, або теорію природних прав громади. Основні положення цієї теорії були сформульовані ним у доповіді щодо законопроекту про реформу місцевого управління в Національних зборах Франції ще у 1790 році та відображені в положеннях Конституції Бельгії 1831 року щодо особливої «громадівської» влади [1, с. 40–51]. Теорія вільної громади ґрунтувалася на ідеях природного права і тому, що право територіальної громади самостійно вирішувати свої справи має такий же природний та невідчужуваний характер, як і права та свободи людини. Територіальна громада визнавалася незалежною від держави органічною корпорацією, що сформувалися природним шляхом. Відповідно, її право на місцеве самоврядування виводиться з природи територіальної громади, тобто належить громаді через її природу або дарується Творцем. Отож, місцеве самоврядування розглядалося як автономна щодо державної влади публічна влада територіальної громади. Згідно з теорією вільної громади, основними засадами організації місцевого самоврядування є:

- виборність органів місцевого самоврядування членами громади;
- розподіл питань, які входять до компетенції місцевого самоврядування, на самоврядні та такі, що передоручені органам громади державою;
- місцеві справи мають іншу, ніж державні, природу;
- органи місцевого самоврядування є органами відповідної територіальної громади і не входять у систему органів державної влади;
- органи державної влади не мають права втручатися у вирішення самоврядних питань, їх функція – лише адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Згодом, на зміну теорії вільної громади, виникає громадянська теорія місцевого самоврядування, її основні положення збігаються з концептуальними положеннями теорії вільної громади, однак чільним

вважається не природний характер прав територіальної громади, а недержавна, переважно господарська природа діяльності органів місцевого самоврядування. Але ця теорія не набула поширення, оскільки не могла пояснити публічно-правовий характер багатьох функцій, які здійснюють органи місцевого самоврядування.

У середині XIX століття з'являється державницька теорія місцевого самоврядування, яка розглядає місцеве самоврядування не як автономну форму публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як одну з форм організації місцевого управління, тобто як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Відповідно, усі повноваження територіальної громади, її органів своїм джерелом мають державну владу.

У межах цієї теорії були сформовані два напрями: політичний (запровадив Р. Гнейст) та юридичний (запропонував Л. Штейн), які по-різному визначали відмінність місцевого самоврядування від місцевого управління. На думку Р. Гнейста, самостійність місцевого самоврядування має гарантувати виконання обов'язків посадових осіб органів місцевого самоврядування на громадських засадах, що звільняє їх від економічної залежності держави. Л. Штейн убачав гарантії самостійності місцевого самоврядування в тому, що органи місцевого самоврядування є не органами державної влади, а органами територіальної громади, на які держава покладає здійснення відповідних завдань та функцій державного управління.

Вже у XX столітті поширився напрям теорії місцевого самоврядування – теорія соціального обслуговування, яка акцентує на здійсненні органами місцевого самоврядування завдань і функцій, пов'язаних із організацією обслуговування населення, наданням соціальних послуг.

Основні положення зазначених теорій зберігають своє значення і сьогодні, їх покладено в основу сучасних поглядів на місцеве самоврядування та природу територіальної громади. Підкреслимо, що ці теорії наполягають на особливому значенні первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади – у вирішенні місцевих справ.

Безперечно, найбільш важливою місцевою справою територіальної громади в сучасних умовах громадсько-політичної та соціально-економічної деструктивності є забезпечення та охорона громадського порядку. У нормативних актах і юридичній літературі категорія «громадський порядок» найчастіше трактується як забезпечення громадського порядку та охорона громадського порядку. Незважаючи на близь-

кість звучання цих висловів, вони мають різне значення, та їхнє точне розуміння необхідне для правильного визначення повноважень територіальної громади у регулюванні та охороні відносин, що утворюють галузь громадського порядку. Зважаючи на сучасне значення слова «забезпечення», розумітимемо під забезпеченням громадського порядку створення територіальною громадою умов правового, організаційного, виховного, економічного та іншого характеру, що дозволяють підтримувати належний громадський порядок і здійснювати його охорону [2, с. 35]. Коли ж говоримо про охорону чого-небудь, то маємо на увазі дію, що позначається в українській мові дієсловом «охороняти» і сприймається у значенні «оберігати», «стерегти», «захистити». Тобто охороняти громадський порядок територіальна громада може шляхом створення самоврядних підрозділів (муніципальної міліції), які безпосередньо оберігатимуть і захищатимуть відносини, що становлять зміст громадського порядку.

Зрозуміти сутність територіальної громади як основоположника стану громадського порядку та її провідну роль у сфері громадського порядку допоможе вивчення характерних ознак територіальної громади, які виокремив професор М. О. Баймуратов, а саме:

1) територіальна, яка пов'язується з «дислокацією» місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста, як територіальної основи муніципальної демократії;

2) інтегративна, за якою територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів певної території, незалежно від того, чи є вони громадянами цієї держави чи ні. На думку цього вченого, можливим є входження до територіальної громади біженців і переміщених осіб;

3) інтелектуальна, зумовлена наявністю у жителів спільних інтересів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектра системних індивідуально-територіальних зв'язків;

4) майнова, яка ґрунтується на праві цих спільностей мати спільну комунальну власність;

5) фіскальна, зумовлена тим, що члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів [3, с. 122–123].

Деякі з перелічених характерних ознак територіальних громад необхідно теоретично та практично осмислити під кутом проблематики забезпечення та охорони громадського порядку територіальною громадою.

Розглядаючи першу ознаку, зазначимо, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначив територіальну основу

місцевого самоврядування. Звісно, й територіальної громади – це виключно окремі адміністративно-територіальні одиниці – села, селища, міста. Імплементация міжнародних норм і запровадження міжнародних стандартів локальної демократії спонукає Україну чітко дотримуватися принципу повсюдності місцевого самоврядування, але сьогодні досі не врегульовано правовий режим частини території України: міста-«матрьошки» (Севастополь, Львів) [4, с. 85]; прилеглі території до сільських населених пунктів (сільськогосподарські угіддя), які не є простором громади, але знаходяться у відомстві районних державних адміністрацій; досі законодавчо не визначено спеціальний статус міста Севастополя.

У цьому сенсі викликає непорозуміння практична можливість розповсюдження муніципальної влади з забезпечення громадського порядку і його безпосередній охороні на територію воєнних частин, транспортних розв'язок з будівлями транспортного господарства (морського, авіаційного, залізничного), прикордонних територій та пунктів перепуску через державний кордон. У зв'язку з установленням на цих об'єктах особливого статусу, віднести ці території до муніципального (комунального) громадського порядку неможливо.

Шляхом розв'язання висвітлених проблем, на думку вчених у цій галузі, є законодавче визнання територіальною основою місцевого самоврядування не адміністративної одиниці, а територіальної громади [5]. Як приклад, «зона відчуження» – територія постраждала від наслідків аварії на ЧАЕС, безпосередньо міста Прип'ять, Чорнобиль та ще 74 сільських населених пункти [6], де зафіксовані адміністративно-територіальні одиниці, а органи місцевого самоврядування не створені за відсутності жителів.

Ще одні, не менш важливі, ознаки територіальної громади, які кореспондуються з тезою дослідження, – інтегративна та інтелектуальна, сутність яких полягає у тому, що жителі населеного пункту (села, селища, міста) об'єднуються за наявності соціально обумовленої системи територіальних публічних інтересів і потреб жителів, що виникають із сукупності особистих і групових інтересів. Взаємозв'язок цих інтересів ґрунтується на так званій «тріаді інтересів», що виникають у сфері місцевого самоврядування: інтереси території; інтереси територіальної громади; інтереси конкретного жителя – члена такої громади [7, с. 56].

У сферу інтересів члена територіальної громади, який постійно або переважно мешкає на відповідній території, безумовно, входить:

задоволення економічних, політичних, соціальних, духовних та інших потреб та самореалізація особи в межах адміністративно-територіальної одиниці, а також задоволення прав і свобод конкретної особи за реалізації нею своїх індивідуальних життєвих прагнень. Не викликає жодних сумнівів, що повноправна реалізація цих прав та інтересів неможлива без достатнього рівня громадського порядку на відповідній території, тобто взагалі правопорядок і безпосередньо громадський порядок у колі інтересів самоврядної громади посідає найвагоміше місце. Наприклад, задоволення такої потреби особи – члена територіальної громади, як гідний відпочинок, неможливо без забезпечення достатнього рівня громадського порядку на конкретній ланці місцевості чи конкретному місці (приватній квартирі).

Проте на стан громадського порядку прямо впливають члени цієї громади, становлячись його першоджерелом. Цю думку обґрунтовує К. С. Бельський: «становище громади та моральний настрій її членів, які проживають разом, мають спільні житлові, освітні, культурні, а часто й релігійні інтереси, забезпечують у її межах природним шляхом міцний громадський порядок та утворюють умови для ефективного управління таким об'єднанням» [8, с. 135].

Своєю чергою, становище злагоди всередині територіальної громади впливає природним шляхом на розвиток дієздатності та самостійності територіальної громади. Та, навпаки, розвиток державою місцевого самоврядування виконує значну роль у підвищенні рівня правосвідомості, відповідальності за місцеві проблеми кожного члена громади. М. О. Баймуратов констатує: «самоврядна влада істотно підвищує громадянську активність цих жителів, сприяє посиленню процесів її самопрояву за допомоги самоврядування локальними справами, які мають колективне значення, нарешті, позитивно впливає на формування конкретної особистості» [9, с. 96–101].

Тобто простежується прямий системний зв'язок між розвитком місцевого самоврядування в особі територіальної громади й упровадженням наднаціональних принципів, таких як самостійність, самодостатність і повсюдність, та налагодженням стану громадського порядку на місцевому рівні.

Але дотепер реформування у цій сфері здійснюється дуже повільно, законодавець досі чи зовсім не встановив обсяг повноважень територіальної громади та її представницьких органів, чи тільки декларував їх. М. О. Пухтинський вказує: «Визначення самоврядних функцій – необхідна передумова справжньої системи місцевого самовря-

дування згідно з його соціальним призначенням – участю населення у вирішенні місцевих справ, а також надання йому відповідних послуг» [10, с. 85]. Т. І. Гудзь справедливо зазначає: «загальний вектор розвитку місцевого самоврядування має бути спрямований у бік дедалі зростаючої автономії його інститутів по відношенню до структур державної влади, при одночасному реальному зростанні ролі населення в його діяльності» [11, с. 38–42].

Закон України «Про місцеве самоврядування» до функцій у сфері забезпечення і охорони громадського порядку відносить окремі повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Серед них зазначені самоврядні повноваження:

– 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;

– сприяння діяльності органам внутрішніх справ.

Та делеговані повноваження:

– вжиття у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів, відповідно до закону, щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей;

– вирішення спільно з відповідними органами Міністерства внутрішніх справ України питань щодо створення належних умов для служби особового складу органів внутрішніх справ.

Розглянувши ці повноваження, підкреслимо, що створення відповідно до закону міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування (муніципальної міліції), неможливо, тому що це право було виключено 2008 року з компетенції сільських, селищних, міських рад, як і право затвердження і звільнення керівників та дільничних інспекторів муніципальної міліції. Залишено тільки право виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішувати питання заслуховування інформації прокурорів та керівників органів внутрішніх справ (далі ОВС) про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та про результати діяльності ОВС на відповідній території. З виключенням положення про пору-

шення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів, у разі визнання їх діяльності незадовільною [12], територіальна громада перетворилася на спостерігача за станом громадського порядку, без легітимної можливості впливати на нього. Як справедливо вказує В. Б. Дубовик, «процедура звітності перед місцевими радами не є ефективною через відсутність правових наслідків реагування самоврядних структур на таку звітність» [13, с. 16].

Незважаючи на це, окремі територіальні громади у складних сучасних умовах, опікуючись станом громадського порядку на місцевому рівні, керуючись принципом самостійності та самодостатності, вже після скасування правових норм про можливість створення муніципальної міліції, продовжують створювати структури правоохоронної спрямованості, а раніш створені не ліквідують.

За аналізу створених територіальними громадами муніципальних структур правоохоронної спрямованості виокремлено такі варіанти реалізації територіальною громадою правоохоронної функції на власній території:

1. Створення власних охоронних комунальних підприємств (міста Львів і Харків).

2. Укладання договорів із міліцією (територіальними органами внутрішніх справ) про сумісну охоронну діяльність (міста Бердянськ, Житомир, Виноградів Закарпатської обл.).

3. Створення «силового» підрозділу інспекції із благоустрою та торгівлі місцевої ради (міста Ужгород, Нововолинськ Волинської обл., Тернопіль, Луцьк).

Частина з указаних територіальних громад (міст Львів, Луцьк і Тернопіль) закріпили цю функцію у своїх Статутах та маніфестували в них про створення муніципальної міліції.

Однак спроби територіальних громад суттєво впливати на стан громадського порядку не є легітимними, і про створення муніципальної міліції в Україні у класичному розумінні не йдеться. Нагадаємо, що муніципальна міліція у класичному розумінні – це невоєнізований виконавчий орган публічної влади територіальної громади, який діє виключно в межах окремої адміністративно-територіальної одиниці, в межах чітко визначеної компетенції, підлеглий та підзвітний територіальній громаді та її представницьким органам; фінансується з відповідного місцевого бюджету, та тільки за надання Законом можливості має право застосування примусу.



Згідно з частиною 2 статті 19 Конституції України, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і способів, що передбачений Конституцією України та законами України. Відповідно, без прийняття Закону України «Про муніципальну міліцію», який би врегулював зазначені питання, неможливо уявити, що влада виражає занепокоєння катастрофічним станом у сфері громадського порядку.

Вияв політичної волі держави до створення механізму самостійної охорони громадського порядку територіальною громадою підвищить локальну правосвідомість громади та змусить членів територіальної громади відчувати відповідальність за стан громадського порядку на відповідній території. Про це свідчить і провідний європейський досвід. Як підтвердження цього наведемо висловлювання мера міста Дармштадт (Німеччина) В. Хоффмана: «створення муніципальної поліції регулює належним чином проблеми пов'язані зі станом громадського порядку в місті, забезпечує баланс між толерантністю і соціальною відповідальністю, між свободою і безпекою. Можливість громадян міста Дармштадт відчувати себе в безпеці і не боятися перебувати в громадських місцях є пріоритетним завданням» [14].

Відповідальність за стан громадського порядку, окрім самих членів територіальної громади, відобразиться на правосвідомості посадових осіб територіальної громади, вищим серед яких є сільський, селищний, міській голова. Зауважимо, що, на нашу думку, і з огляду на світову практику, місцевий голова повинен виконувати значну роль у підтримці громадського порядку на відповідній території та контролювати створену муніципальну міліцію, не втручаючись в її діяльність, а в разі відсутності виконавчих органів місцевої ради – повинен безпосередньо очолювати муніципальну міліцію.

**Висновки.** Територіальна громада має всі ресурси для забезпечення й охорони громадського порядку на власній території. Зокрема, для забезпечення громадського порядку, з одного боку, територіальна громада та її представницькі органи повинні створювати належні економічні (розвиток фінансової основи територіальної громади, ефективна діяльність комунальних підприємств, виконання муніципальних соціальних програм, забезпечення достатніх матеріальних благ членам громади та інше), організаційні (виховні, інформаційні, профілактичні заходи та інші) умови; а з іншого, – держава повинна створити законодавчі механізми надання територіальній громаді правових, організаційних і фінансових можливостей для вирішення на власній території проблем громадського порядку.

Дослідження шляхів удосконалення механізмів самостійної охорони громадського порядку територіальною громадою та створення інституції муніципальної міліції повинно стати підґрунтям для нових наукових пошуків.

1. Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії: навч. посібник / О. В. Прієшкіна. – К.: Кондор, 2008. – 336 с.

2. Кононов А. М. Теоретические основы организации муниципальных органов охраны общественного порядка в Российской Федерации: дисс. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Анатолий Михайлович Кононов. – М., 2000. – 364 с. – С. 35.

3. Баймуратов М. О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України // Муніципальне право України: підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с. – С. 122–123.

4. Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: монографія / В. С. Куйбіда. – К.: МАУП, 2003. – 568 с.

5. Про рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування: постанова Верховної Ради України від 5 червня 2003 р. № 939-IV: Упр. комп. систем ВРУ. – електрон. дан. – К.: ВРУ. Офіц. веб-портал, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/939-iv>.

6. Про організацію виконання постанов Верховної Ради Української РСР про порядок введення в дію законів Української РСР «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» та «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок чорнобильської катастрофи»: постанова Кабінету міністрів Української РСР від 23 липня 1991 р. № 106: Упр. комп. систем ВРУ. – електрон. дан. – К.: ВРУ. Офіц. веб-портал, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/106a-91-p>.

7. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О. Батанов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12). – С. 56.

8. Бельский К. С. Выдающийся русский учёный-полицист В. Н. Лешков / К. С. Бельский // Государство и право. – 1996. – № 11. – С. 135.

9. Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення / М. О. Баймуратов // Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя юридичного інституту ОДУ): збірник наукових праць. – Одеса, 1997. – С. 96–101.

10. Пухтинський М. Система місцевого самоврядування в Україні / М. Пухтинський // Вісник УАДУ. – 1996. – № 1. – С. 68–89.

11. Гудзь Т. І. Розширення компетенції органів місцевого самоврядування як передумова створення муніципальної міліції / Т. І. Гудзь // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. – 2009. – № 841. – С. 38–42.

12. Про місцеве самоврядування: Закон України в ред. 21.05.1997: Управління комп'ютеризованих систем ВРУ. – електрон. дан. – К.: Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/ed19970521>

13. 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» / В. Б. Дубовик. – Маріуполь, 2013. – 20 с.

14. Balance zwischen Freiheit und Sicherheit beim «Darmstadter Modell» Баланс між свободою та безпекою у «Дармштадтській моделі». – електр. дан. – Дармштадт: Wissenschaftsstadt Darmstadt. Офіційний веб-сайт міста Дармштадт, 2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dafacto.com/artikel/09680>

#### **Орлов В. А. Территориальная община – фундатор общественного порядка административной единицы**

*В статье проводится исследование территориальной общины как основателя и основного субъекта обеспечения и охраны общественного порядка на соответствующей территории. Проанализированы характерные признаки территориальной общины и доказана её системная связь со сферой общественного порядка. Обоснована необходимость и предложены пути реформирования местного самоуправления в направлении становления института муниципальной милиции.*

**Ключевые слова:** *территориальная община, обеспечение, охрана, общественный порядок, муниципальная милиция.*

#### **Orlov V. A. Territorial community as a founder of public order in administrative unit**

*The article deals with the study of territorial community as a founder and principal actor of enforcement and protection of public order on the certain territory. Attention drawn to the given problem in the article is connected to the disputable question about providing a territorial community and representative organs created by it with the right to save public order on the territory of the corresponding administrative unit.*

*The untouched before issues of the essence of territorial community as an efficient element in the sphere of public order are studied.*

*The existing theories connected with the creation of local self-government are studied. Namely the theory of free community or the theory of natural rights of the community; the social theory of the local self-government; the state theory of the local self-government (there are political and legal branches of that theory); the theory of social service. Those theories emphasize the special importance of the*

primary subject of local self-government, i.e. territorial community, in solving local problems, one of the most important of which is the protection of public order. The definitions of the terms 'enforcement of public order' and 'protection of public order' are given.

The characteristic features of territorial community (territorial, integrative, intellectual) are analyzed and the principal role of the territorial community in the sphere of public order is proved.

The systemic connection of territorial communities with the sphere of public order is pointed out. Much attention is paid to the territorial aspect. The conclusion is made about the necessity of the legislative confirmation of the territorial community by the territorial basis of local self-government. It is proved that the state of public order is of a great interest for the members of a territorial community. It is also stated that the members of a community, their morale state, common interests and the level of justice directly affect the state of public order.

The conclusion illustrates that the territorial community has all the resources to ensure the protection of public order on its own territory; its representative bodies should establish the necessary legal, economic and organizational conditions. The necessity of reforming in local government in the direction of establishing the institution of municipal police is emphasized. The ways of reforming in this direction are also suggested.

**Key words:** territorial community, enforcement, protection, public order, municipal police.

Стаття надійшла 29 вересня 2014 року

УДК 351.75:614,8(477)

О. В. Ряшко

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ І ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Розглянуто проблеми, які є надзвичайно актуальними в Україні. Вони пов'язані з економічною кризою, соціально політичними, правовими та іншими проблемами, наслідком яких є масове незадоволення населення своїм соціально-економічним становищем. Це може спричинити не тільки мирні акції протесту, але й масові неконтрольовані заворушення, що може призвести до трагічних наслідків. За виникнення надзвичайних, екстремальних ситуацій органи внутрішніх справ України повинні забезпечувати законність, правопорядок, громадську безпеку, права і свободи громадян.