

УДК 351.745(477)

Ю. М. Коломієць, Т. І. Гудзь

ПРАВООХОРОННА ФУНКЦІЯ В ІСТОРІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто особливості реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування на кожному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні.

З моменту проголошення незалежності України місцеве самоврядування є одним із найважливіших елементів конституційного ладу і неодмінним атрибутом демократичної організації влади у сучасному суспільстві. Органи місцевого самоврядування забезпечують самостійне вирішення населенням питань місцевого значення, реалізацію життєво важливих прав та інтересів громадян, їх соціальний захист. Тому не випадково однією з функцій місцевого самоврядування є правоохоронна функція. Адже питання забезпечення прав і свобод людини мають і «місцевий аспект», оскільки вирішуються на конкретній території й відповідними місцевими органами публічної влади, безсумнівно залишаючись при цьому частиною загальнодержавної проблеми забезпечення правопорядку в країні. Проте поглиблено займатись проблематикою функцій місцевого самоврядування, у тому числі й правоохоронної, досліджувати ефективні механізми здійснення функцій органів місцевого самоврядування на всіх його рівнях неможливо без історичного аналізу функцій місцевого самоврядування на різних етапах його становлення і розвитку.

Питання історичного розвитку місцевого самоврядування ґрунтовно досліджувалося багатьма закордонними та вітчизняними вченими: М. О. Баймуратовим, О. В. Батановим, Л. В. Гільченком, Л. А. Касинюк, В. В. Кравченком, Ю. О. Тихомировим, К. Ф. Шереметом. Однак правоохоронна функція місцевого самоврядування не була предметом самостійного розгляду, у зв'язку з чим питання потребує більш повного і всебічного висвітлення.

Метою статті є встановлення особливостей реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування на кожному етапі його розвитку в Україні.

Правоохоронна функція місцевого самоврядування існувала ще за часів Київської Русі. Відоме джерело права IX–XII ст. «Руська правда» визначало жорстку відповідальність за бійки, погрози оголеними мечами, захоплення чужих коней та їзду ними містом, бешкетництво на банкетах, а також виривання борід і вусів. У Київській Русі визначались обов'язки та передбачалася відповідальність за неналежне утримання шляхів сполучення, будівництво та ремонт мостів і перевозів, благоустрій міст і порядок перевезення вантажів. Функції забезпечення правопорядку в громаді, безпеки її членів, збереження майна в селах виконувала спеціальна поліцей-

ська служба. На той час традиційним гарантом правопорядку була також нічна варта, відома в Україні повсюдно від тих часів, коли необхідно було забезпечити оборону громади від зовнішнього нападу. Кость Левицький, який приділяв територіальній громаді велику увагу, у своїй праці «Наш закон громадський...» писав, що нічна варта повинна була сторожувати від весни до осені (від Великодня до Михайла) з 12 год. вечора до 5 год. ранку, а взимку і напровесні (від Михайла до Великодня) з 11 год. вечора до 6 год. ранку [1, с. 33].

Не менш важливою формою реалізації правоохоронної функції були зборові суди або віча, які тривали кілька днів і вимагали присутності усіх жителів сіл. До компетенції зорового суду входила передусім оборона приватної та громадської власності, вирішення майнових справ, сплата повинностей, ведення попереднього слідства та інші справи [2, с. 78].

У період існування Великого Князівства Литовського населення різних місцевостей становило певного роду союз для власної охорони від злочинних елементів і боротьби зі злочинами. Коли хтось помічав злочини або сам ставав його жертвою, він скликав копу (віче усіх правоздатних осіб своєї округи, які мусили з'явитись самі або прислати представників), щоб учинити слідство і суд [3, с. 116].

У Росії поліція як «регулярна» установа з'явилася у 1718 р., коли в Петербурзі Петром I було засновано посаду генерал-поліцеймейстера. У тому ж році були розроблені «пункти», що визначали обов'язки міської поліції, які полягали у спостереженні за будівлями, зведеними в місті, за правильністю прокладення вулиць і їх чистотою, за нешкідливістю їстівних припасів, за дотриманням протипожежних заходів, за охороною безпеки [4, с. 288].

Взагалі протягом XVIII ст. тривав процес створення та удосконалення спеціалізованого державного органу по боротьбі зі злочинністю та охороні громадського порядку – поліції. Почали створюватись міська та сільська поліція, уточнювались їх функції, компетенція, правове становище. Характерною особливістю поліції другої половини XVIII ст. була багатоманітність її організації в різних містах та місцевостях Імперії, що пояснювалося відсутністю центрального органу управління поліцейськими установами [5, с. 18]. Разом із тим слід зауважити, що місцева поліція у царській Росії була організована у складі державної поліції.

Певні зміни в системі міської та земської поліції відбулися з розвитком структури адміністративно-поліцейських органів Російської імперії в Україні в першій половині XIX ст. У цей період особливого значення набувають акваторії Чорноморського та Азовського узбережжя, насамперед міста-порти, де і з'являється нова форма адміністративно-поліцейського управління містами. Міста-порти, які за статусом кінця XVIII ст. були віднесені до повітових міст, були перетворені на градоначальства, в яких всі функції місцевої

влади були зосереджені в руках градоначальників – своєрідних, наділених більш чисельними повноваженнями комендантів. У віданні цих градоначальників перебували всі військові та морські чиновники, *поліція* та нагляд за судочинством, а також митниця і управління всіма державними установами [6, с. 118]. Фінансування поліції губернських та повітових міст здійснювалось шляхом відшкодувань з міських прибутків, які йшли на жалування поліцейським чиновникам, а також на різноманітні витрати поліцейських органів. Поліцейські функції у дрібних позаштатних містах виконувались магістратами та ратушами.

Питання про утворення особливої міської поліції, підпорядкованої органам муніципальної влади, порушувалось ще у 1865 р., під час розгляду законопроекту про організацію всестанового міського самоврядування в Російській імперії. Державна Рада Російської імперії наголошувала на тому, що утримання місцевого порядку має здійснюватись безпосередньо самим населенням. Як пише у своїй роботі О. М. Головко, відома так звана «Кахановська» (за прізвищем керівника) комісія у 80-х рр. висловлювалась за покладення на громадські установи первісних заходів щодо охорони безпеки та порядку [7, с. 109]. Втім на практиці сподіваних реформ так і не відбулось.

Слід зазначити, що муніципальні органи не мали істотного впливу на міську поліцію, однак виділяли на її утримання встановлені законодавством видатки. Фінансування роботи поліцейських підрозділів вкрай не подобалося муніципальним органам, оскільки їм були добре відомі вади тогочасних правоохоронних органів. Не дивно, що в органах самоврядування великих міст знову відродилася ідея створення підрозділів поліції, підпорядкованих безпосередньо міському громадському управлінню і утримуваних на його кошт [7, с. 111]. Першою спробою створення таких підрозділів стало утворення під керівництвом революційних організацій (події революції 1905–1907 рр.) загонів міліції: робітничої та селянської самооборони.

Реорганізувати місцеву поліцію, залучивши до цього органи місцевого самоврядування, намагався і керч-єнікальський градоначальник М. К. Вейс. Це пояснювалося тим, що обмежені кошти, які виділялися на утримання міської поліції, спричиняли плінність поліцейських кадрів протягом тривалого часу, що призводило до звільнення здібних та досвідчених чиновників. Заручившись підтримкою тимчасового генерал-губернатора (грудень 1883 р.), градоначальник передав у міську управу спроектований штат керченської поліції для розгляду його в міській думі з тим, щоб вона вирішила проблему з додатковими витратами на втілення проекту за рахунок міських статків. 21 квітня 1883 р. міська дума розглянула питання і підтвердила висновок щодо необхідності розширення штатів міської поліції і збільшення фінансування на її утримання [8, с. 510]. Однак цю проблему вирішити міська дума не

могла через обмежений міський бюджет, оскільки досить значні видатки були заплановані на невідкладні санітарні потреби.

Створення нової системи охорони правопорядку мало місце в Україні і за доби Центральної Ради (березень 1917 р. – квітень 1918 р.). Тимчасовим урядом було запропоновано нову концепцію її побудови, яка передбачала заміну поліції народною міліцією з виборним начальством, підпорядкованим органам місцевого самоврядування [9, с. 20]. У резолюції Генерального Секретаріату УНР від 3 листопада 1917 р. наголошувалося, що до міського самоуправління повинні перейти знову всі права стосовно міліції, оскільки необхідність у надзвичайній військовій охороні міста (мається на увазі столиці УНР – Києва) вже минула. Резолюція доручала керівникам зацікавлених відомств розробити систему заходів щодо охорони порядку в Києві та краї за допомогою військової сили і муніципальної міліції (патрулі, інспектування міліції тощо) [10, с. 9]. Така точка зору була близька до думки лідерів Центральної Ради. М. С. Грушевський у квітні 1918 р. писав: «Ми відкидаємо поліційно-бюрократичний устрій й хочемо оперти нашу управу на широкі основи самоврядування ... Державність наша зрікається тих формальних засобів – так би сказати – каналів, котрими інші державні організації проводять і закріплюють в верствах громадянства ідеї державності, послуху, обов'язковості і пієтизму для неї, роблять їх провідним мотивом діяльності громадянина» [11, с. 172–173]. На думку О. А. Гавриленка та І. А. Логвиненка, обов'язки охорони «громадських вільностей і демократичного устрою» М. С. Грушевський пропонує покласти на органи «самоохорони» [12, с. 128].

У складі Міністерства внутрішніх справ Тимчасовий уряд для загального керівництва органами охорони правопорядку створив Тимчасове управління у справах громадської поліції та у справах особистої та майнової безпеки громадян. Практично вирішити питання організації міліції на місцях зобов'язувалися губернські комісари [9, с. 20]. Безпосереднє керівництво міліцією покладалося на органи самоврядування.

На першому етапі до новоствореної міліції, окрім колишніх працівників поліції та корпусу жандармів, прийшло багато гімназистів, студентів, представників інтелігенції, що були готові на громадських засадах брати участь в охороні правопорядку. Крім того, до міліції вступила значна кількість робітників, однак дуже скоро більшість з них залишила службу, тому що власники підприємств не оплачували їм дні, зайняті виконанням поліцейських обов'язків. Звісно, що така міліція була некомпетентною і не могла ефективно виконувати свої функції.

Ще однією з форм участі населення в охороні громадського порядку, що склалася в 20-ті рр. ХХ ст., коли держава тільки приступала до перетворень, став інститут сільських виконавців, в основу

якого був покладений досвід роботи місцевих органів влади щодо залучення працюючого селянства до надання сприяння міліції.

Так, 27 березня 1924 р. постановою ВЦВК і РНК РРФСР «Про сільських виконавців» з метою успішного і своєчасного виконання сільськими радами завдань щодо охорони громадського порядку, особистої і майнової безпеки громадян, благоустрою і розвитку громадської самодіяльності повсюдно був введений інститут сільських виконавців [13, с. 22]. Сільські виконавці підпорядковувалися відповідній сільській раді та під час виконання покладених на них обов'язків несли відповідальність як посадові особи.

Для Української РСР характерною була ліквідація місцевого самоврядування, централізація й одержавлення місцевого життя (сталінська диктатура). Проте слід відзначити спроби розвитку громадського комуністичного самоврядування у 1956–1964 рр.

Згідно з постановою Центрального Комітету Комуністичної партії і Ради Міністрів СРСР від 25 жовтня 1956 р. «Про заходи по покращенню роботи МВС СРСР» управління міліції в областях були реорганізовані в єдині управління внутрішніх справ і передані у відання рад депутатів трудящих. Міські та районні відділи і відділення також були перетворені у відділи та відділення міських і районних рад депутатів трудящих. Начальник обласного управління внутрішніх справ був одночасно начальником міліції області і звітував у своїй діяльності як перед відповідною радою і її виконавчим комітетом, так і перед вищестоящою установою внутрішніх справ. Начальники УВС, а також міських і районних відділів і відділень міліції при призначенні на посаду стали затверджуватись відповідними виконкомами місцевих рад депутатів трудящих. Подвійне підпорядкування органів внутрішніх справ мало позитивний вплив на покращення діяльності міліції, зміцнення законності. Виконкоми рад стали заслуховувати на своїх засіданнях керівників міськрайорганів міліції про їх діяльність щодо охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю, вживали конкретних заходів з покращення їх роботи на основі суворого дотримання законності. З 1957 р. у складі місцевих рад стали утворюватись комісії, які в межах компетенції відповідної ради були призначені для обговорення та вирішення питань, що відносились до сфери охорони громадського порядку і дотримання радянських законів [14, с. 87].

У сучасній Україні однією з форм реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування є добровільні громадські формування, які створюються громадянами по всій країні для охорони громадського порядку, протидії правопорушенням. Правовою основою такої діяльності став Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 р. № 1835-III. У ст. 12 Закону говориться: «Членами громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону можуть бути громадяни України, які досягли 18-річного

віку, виявили бажання брати участь у зміцненні правопорядку і в охороні державного кордону та здатні за своїми діловими, моральними якостями і за станом здоров'я виконувати на добровільних засадах взяті на себе зобов'язання» [15].

Діяльністю громадських формувань керують органи місцевої влади. Як правило, фінансування витрат, пов'язаних з такою діяльністю, забезпечується за рахунок коштів, визначених у місцевих бюджетах та інших джерелах, не заборонених законодавством для покриття їхніх витрат, а особливо для зміцнення їх матеріально-технічної бази. Державні органи, громадські організації, посадові особи зобов'язані сприяти громадським формуванням у їх роботі з охорони громадського порядку, громадської безпеки, у боротьбі з правопорушеннями та надавати їм всіляку допомогу [16, с. 26].

Реалізація територіальною громадою як первинним суб'єктом місцевого самоврядування правоохоронної функції в сучасних умовах набуває особливої гостроти. Ця функція охоплює відповідні повноваження територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, безсумнівно залишаючись при цьому частиною загальнодержавної проблеми забезпечення правопорядку в країні. Правоохоронну функцію муніципальної влади становлять повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян на підвідомчій території. Крім того, змістом правоохоронної функції місцевого самоврядування та його органів є сприяння охороні громадського порядку та безпеки, робота з профілактики правопорушень та злочинів, що є необхідною умовою підтримання режиму законності. Зокрема, виконавчі органи місцевого самоврядування в рамках реалізації цієї функції сприяють діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ та адвокатури, вносять подання до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, які ігнорують законні вимоги та рішення місцевих рад та їх виконавчих органів тощо.

Однією з важливих складових правоохоронної функції місцевих рад є повноваження щодо органів внутрішніх справ. Так, відповідно до ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (в редакції Закону 1997 р.) до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належало: а) створення муніципальної міліції, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету; затвердження і звільнення керівників та дільничних інспекторів цієї міліції; б) заслуховування інформації прокурорів та керівників органів внутрішніх справ про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території тощо [17].

Однак до сьогодні на законодавчому рівні не закріплено механізм діяльності місцевої міліції (муніципальної поліції), її повноваження, форми і методи її взаємодії з органами місцевого самоврядування, хоча мова йде про об'єднання і координацію зусиль

державних органів, територіальних громад у забезпеченні громадської безпеки і протидії злочинності. Більше того, дія абз. 4 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про міліцію», яка передбачає функціонування місцевої міліції як структурного підрозділу міліції в Україні [18], починаючи з 2005 р. щоразу зупиняється. У підсумку подальша доля місцевої міліції (муніципальної поліції) в Україні залишається невизначеною.

Таким чином, на основі проведених досліджень можна стверджувати, що правоохоронна функція не є прерогативою держави, а іманентно притаманна й місцевому самоврядуванню на всіх етапах його розвитку. Необхідність ефективної реалізації місцевим самоврядуванням своєї правоохоронної функції закономірно зумовлює потребу формування у його системі спеціальних підрозділів – муніципальної поліції – для забезпечення правопорядку, охорони прав і свобод громадян на території муніципалітету та примусового здійснення рішень органів муніципальної влади.

Список літератури: 1. Місцеве самоврядування : Кн. 1. Організація роботи сільського, селищного голови / [А. О. Чемерис, П. І. Шевчук, П. Ф. Гураль та ін.] ; за заг. ред. А. О. Чемериса. – 2-ге вид., доповн. – Л. : Ліга-Прес, 2000. – 344 с. 2. Хоменець Р. Історико-правові аспекти функції забезпечення правопорядку в територіальній громаді / Р. Хоменець // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 4. – С. 78–80. 3. Історія держави і права України : підручник / [А. С. Чайковський, В. І. Батрименко, Л. О. Зайцев та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 512 с. 4. Сесемко К. В. Історія появи муніципальної міліції (поліції) / К. В. Сесемко // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2000. – № 3. – С. 288–295. 5. Полиция и милиция России: страницы истории / [А. В. Борисов, А. Н. Дугин, А. Я. Мальгин и др.]. – М. : Наука, 1995. – 318 с. 6. Талдикін О. В. Миська поліція в Україні в першій половині XIX ст. / О. В. Талдикін // Вісник Університету внутрішніх справ. – № 3–4. – 1998. – С. 117–126. 7. Головок О. М. Питання створення місцевої (муніципальної) поліції в діяльності органів міського самоврядування в Україні на початку XX ст. / О. М. Головок // Вісник Університету внутрішніх справ. – № 3–4. – 1998. – С. 108–117. 8. Юрій І. А. Градоначальництво як суб'єкт охорони правопорядку на півдні Російської імперії у XIX ст. / І. А. Юрій // Актуальні проблеми політики. – Вип. 40. – 2010. – С. 506–512. 9. Мулукаев Р. С. Организационно-правовые основы становления Советской милиции (1917–1920 гг) : учеб. пособие / Р. С. Мулукаев. – М. : РИО Акад. МВД СССР, 1975. – 108 с. 10. Кравченко Ю. Ф. Міліція України / Ю. Ф. Кравченко. – К. : Генеза, 1999. – 432 с. 11. Грушевський М. С. Хто такі українці і чого вони хочуть / М. С. Грушевський. – К. : Либідь, 1991. – 240 с. 12. Логвиненко І. А. Органи охорони громадського порядку в Україні доби Центральної Ради (березень 1917 р. – квітень 1918 р.) / І. А. Логвиненко, О. А. Гавриленко // Вісник Університету внутрішніх справ. – № 3–4. – 1998. – С. 126–137. 13. Бандурка О. М. Міліція і населення: теорія і досвід партнерства : монографія / О. М. Бандурка, О. В. Джафарова. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 199 с. 14. Ильинский Н. И. Восстановление демократических принципов в организации и деятельности милиции (1953–1960 гг.) / Н. И. Ильинский // Актуальные проблемы истории советской милиции : сб. науч. тр. / под. ред. Н. И. Ильинского. – Минск : МВШ МВД СССР, 1991. – 150 с.

15. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : закон України від 22 черв. 2000 р. № 1835-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>. 16. Голосніченко І. П. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ / І. П. Голосніченко, Я. Ю. Кондратьєв. – К. : Укр. акад. внутр. справ. – 1995. – 350 с. 17. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. 18. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12>.

Надійшла до редколегії 06.07.2012

Рассмотрены особенности реализации правоохранительной функции местного самоуправления на различных этапах развития местного самоуправления в Украине.

The peculiarities of realization of law enforcement function of local self-government at various stages of development of local self-government in Ukraine are considered.

УДК 347.963

М. Я. Мавдрик

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЯК ІНСТИТУТУ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Проаналізовано становлення та розвиток інституту прокуратури у вітчизняній практиці державотворення. Визначено чотири етапи в історії становлення прокуратури України як інституту захисту прав і свобод людини і громадянина. Розкрито особливості заснування та функціонування відповідного інституту на кожному з етапів. Зроблено висновок про необхідність вдосконалення законодавчого регулювання статусу прокуратури України.

Однією з важливіших умов визнання будь-якої держави повноправним членом міжнародного чи європейського співтовариства є створення діючого механізму забезпечення, реалізації та захисту прав та свобод людини і громадянина на національному рівні. Одним з елементів інституційного зрізу механізму захисту прав і свобод є діяльність органів прокуратури України. На значущості та ключовій ролі прокуратури в забезпеченні прав і свобод людини та громадянина наголошують більшість українських вчених, зазначаючи, що прокуратура «у сучасних умовах виступає як один з найважливіших гарантів забезпечення як правопорядку в цілому, так і захисту прав і свобод людини» [1, с. 160]; «належить до тих державних інституцій, для яких захист прав людини є визначальним завданням» [2].

З огляду на це актуальним постає питання дослідження історичного досвіду діяльності прокуратури України як інституту захисту

© Мавдрик М. Я., 2012