

внесення етичних початків до політики. Послідовник Платона у філософії, він також вважав, що політики повинні бути філософами. Цей постулат цілком узгоджувався з правовими поглядами Трубецького. Його ідея необхідності створення етичних основ політики, не була, на наш погляд, глибоко пропрацьована і відрізнялася якимсь утопізмом. Проте, це була найважливіша думка, крізь призму якої Є.М. Трубецької розглядав як політичну теорію, так і практику.

УДК 351.74

В.В. Бесчастний

**РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В ОРГАНІЗАЦІЇ
ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
ІЗ ГРОМАДСЬКІСТЮ**

Статтю присвячено розгляду ролі органів місцевого самоврядування в організації взаємодії органів внутрішніх справ та громадськості у забезпеченні громадського порядку та громадської безпеки. Розглянуто також питання щодо створення правосохоронних органів, підпорядкованих місцевим органам влади.

Ключові слова: *органи внутрішніх справ, місцеве самоврядування, забезпечення, громадський порядок, громадська безпека.*

Статья посвящена рассмотрению роли органов местного самоуправления в организации взаимодействия с общественностью по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности. Рассмотрен также вопрос о создании отдельных правоохранительных органов, подчиненных местным органам власти.

Ключевые слова: *органы внутренних дел, местное самоуправление, обеспечение, общественный порядок, общественная безопасность.*

The article is devoted to consideration of issues concerning the role of local self-government bodies in the organization of interaction between the public to ensure public order and public safety. Consideration of establishing a separate law-enforcement bodies subordinate to the local authorities.

Key words: *the organs of internal affairs, local self-government, security, public order, public safety.*

Прийняття 21 травня 1997 р. Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" стало новим етапом розвитку місцевого самоврядування в сучасній Україні. Накопичений до ухвалення цього закону досвід переконував, що на шляху його реалізації виникне ни-

зка проблем, пов'язаних не лише із створенням необхідної матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування, й з оцінкою цього закону, глумаченням його окремих положень, розумінням самої концепції місцевої самоврядності, змісту загальних принципів організації місцевої самоврядності та практики їх застосування. Наразі багато проблем успішно розв'язано, проте деякі ще потребують розгляду. Це, зокрема, стосується участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні громадського порядку та громадської безпеки. Тому першочерговим завданням діяльності зазначених органів є забезпечення взаємодії з громадськістю для ефективного забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки. Аналіз і вивчення цього напрямку становить не тільки теоретичний, а й практичний інтерес.

Питання діяльності органів внутрішніх справ та органів місцевого самоврядування у забезпеченні громадського порядку та громадської безпеки взагалі та окремих їх елементів розглядали у своїх наукових працях такі вчені, як О. М. Бандурка, О. К. Безсмертний, І. П. Голосніченко, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, М. В. Корнієнко, О. М. Коропатов, Х. П. Ярмакі [1-5] та ін. Однак діяльності органів місцевого самоврядування в організації взаємодії органів внутрішніх справ із громадськістю в забезпеченні громадського порядку та громадської безпеки приділяють, на нашу думку, недостатньо уваги.

Метою цієї статті є дослідження ролі органів місцевого самоврядування в організації взаємодії органів внутрішніх справ із громадськістю в забезпеченні громадського порядку та громадської безпеки.

Не будучи частиною державного апарату, місцеве самоврядування, проте, наділене значною кількістю обов'язків, пов'язаних з вирішенням питань охорони громадського порядку. Така ситуація закономірна: безпека як стан захищеності інтересів особи, суспільства й держави від всіляких загроз, через системну природу останніх, не може бути забезпечена лише зусиллями державних структур, які поклали на себе нейтралізацію або локалізацію найбільш важливих загроз. Тому населення, локальні інтереси якого виражаються через діяльність органів місцевого самоврядування, є суб'єктом соціальної діяльності, що самостійно забезпечує громадську безпеку. З огляду на те, що загрози безпеці завжди мають комплексний характер, немає і не може бути чіткого розмежування загроз безпеці, локалізація й усунення яких належать виключно до компетенції або державних органів, або органів місцевого самоврядування. Ось чому при розме-

жуванні повноважень державних органів і органів місцевої самоврядування у сфері забезпечення громадської безпеки неминучі суперечності. З іншого боку, наслідком неможливості диференціації характеру загроз є об'єктивна потреба взаємодії держави й населення в забезпеченні громадської безпеки, яке здійснюється за допомогою органів місцевого самоврядування. Одним з найбільш важливих напрямів забезпечення громадської безпеки, у якому взаємодія державних і громадських структур відбувається шляхом диференціації та інтеграції їхніх взаємопов'язаних повноважень, традиційно є правоохоронна діяльність: тією чи іншою мірою самоврядування в Україні забезпечувало взаємодію правоохоронних структур із громадськістю впродовж усієї її історії.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" [6] визначає роль місцевого самоврядування в здійсненні народовладдя, правові, економічні та фінансові засади місцевого самоврядування, державні гарантії його здійснення, встановлює загальні принципи організації місцевого самоврядування в Україні. Місцеве самоврядування визнається і гарантується Конституцією України як самостійна діяльність населення щодо вирішення безпосередньо через органи місцевого самоврядування питань місцевого значення виходячи з інтересів населення, його історичних та інших місцевих традицій. До предмета ведення місцевого самоврядування належать питання місцевого значення, а також окремі державні повноваження, якими можуть наділятися органи місцевого самоврядування. Питаннями місцевого значення, відповідно до закону, є, серед інших і охорона громадського порядку, організація та утримання муніципальних органів охорони громадського порядку, здійснення контролю за їхньою діяльністю. При цьому органи державної влади зобов'язані створювати необхідні правові, організаційні, матеріально-фінансові умови для становлення та розвитку місцевого самоврядування, сприяти населенню у здійсненні права на місцеве самоврядування [6]. Отже, органи внутрішніх справ як підсистема органів державної влади зобов'язані створювати умови для охорони громадського порядку силами місцевого самоврядування, а також для формування муніципальних органів охорони громадського порядку. В зазначеному контексті створення сприятливих умов для діяльності правоохоронних структур місцевого самоврядування (що формуються на добровільних засадах) ми розглядаємо як одну з форм взаємодії громадськості з органами внутрішніх справ за допомогою органів місцевого самоврядування.

Взаємодія органів внутрішніх справ, діють на території того чи іншого муніципального або територіального утворення, з його громадськістю будується також через представницькі органи місцевого самоврядування, які складаються з депутатів, що обираються на основі загального рівного і прямого виборчого права таємним голосуванням відповідно до законів України. У виключному віданні представницьких органів місцевого самоврядування перебувають питання прийняття загальнообов'язкових правил, які стосуються тієї чи іншої території (у процес контролю за дотриманням цих правил включається міліція громадської безпеки); прийняття планів і програм розвитку території (що належить, серед іншого, до проблем забезпечення безпеки), затвердження звітів про їх виконання; встановлення місцевих податків і зборів; установлення порядку управління та розпорядження муніципальної власністю. До організації взаємодії органів внутрішніх справ із громадськістю та місцевим самоврядуванням безпосередній стосунок має і така форма здійснення місцевого самоврядування, як місцевий референдум. В останньому мають право брати участь усі громадяни, які проживають на території муніципального утворення та володіють виборчим правом. Громадяни беруть участь у місцевому референдумі безпосередньо і на добровільних засадах. Рішення, прийняте на місцевому референдумі, не потребує затвердження будь-якими органами державної влади, державними посадовими особами чи органами місцевого самоврядування. Якщо для його реалізації потрібно видати нормативного правового акта, орган місцевого самоврядування, в чий компетенцію входить це питання, зобов'язаний прийняти такий акт. Крім того, для вирішення питань місцевого значення зокрема і пов'язаних із проблемами забезпечення громадської безпеки, можуть скликатися збори (сходи) громадян (ст. 8). Населення може прямо впливати на зміну організаційно-правових засад діяльності структур, що забезпечують питання безпеки на місцевому рівні, у питаннях місцевого значення (ст. 9). Також, громадяни мають право на індивідуальні колективні звернення до органів місцевого самоврядування, посадових осіб місцевого самоврядування. Гарантіями, що забезпечують тісну взаємодію громадськості з органами внутрішніх справ у процесі забезпечення громадської безпеки на муніципальному рівні, є такі положення Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" [6]:

1. Обмеження прав місцевого самоврядування, встановлених Конституцією України, цим законом, іншими законами, заборонено.

2. Рішення, прийняті шляхом прямого волевиявлення громадян, рішення органів місцевого самоврядування, посадових осіб місцевого самоврядування, прийняті в межах їх повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на цій території підприємствами, установами та організаціями незалежно від їх організаційно-правових форм, а також органами місцевого самоврядування, громадянами.

На цей час органи місцевого самоврядування, реалізуючи потребу населення в безпечних умовах існування, виконують такі функції:

- визначають завдання і розробляють заходи для дотримання на певній території законів, правових актів державних органів та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення охорони прав і свобод громадян;

- заслуховують звіти начальників міських, районних органів внутрішніх справ про стан охорони громадського порядку на обслуговуваній території;

- створюють необхідні умови для роботи міліції (надають службові приміщення, засоби зв'язку тощо);

- уживають передбачених законодавством заходів, пов'язаних із проведенням зборів, мітингів, вуличних ходів і демонстрацій, організацією спортивних, видовищних, інших масових заходів;

- здійснюють у разі стихійних лих, екологічних катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, масових порушень порядку передбачені законом заходи з порятунку людей, захисту їхнього життя, здоров'я, збереження матеріальних цінностей, підтримання порядку;

- сприяють органам суду, прокуратури та юстиції в їх роботі щодо забезпечення законності на території муніципальної освіти;

- залучають громадян, громадські організації, підприємства, установи до вирішення питань охорони громадського порядку.

Зазначені функції органів місцевого самоврядування за своїм змістом є ні чим іншим, як взаємодією населення, інтереси якого реалізуються в діяльності органів місцевого самоврядування, та органів внутрішніх справ, що виконують на територіях муніципалітетів або інших територіальних структур свої обов'язки. При цьому в організації взаємодії велика роль належить керівництву органів внутрішніх справ, яке має значний обсяг інформації про стан правопорядку на підвідомчій території, має у підпорядкуванні спеціалізовані сили й засоби для проведення профілактичних заходів, відповідний апарат для організаційного забезпечення цих заходів. Координаційна діяльність керівництва ОВС полягає в спрямуванні діяльності підпорядко-

ваних підрозділів та працівників на встановлення тісної співпраці з державними органами та громадськими організаціями у розв'язанні питань профілактики правопорушень. Використання місцевими органами влади й ОВС для цього засобів масової інформації є одним з напрямів взаємодії, які зумовлюють ефективність його реалізації.

На нашу думку, однією з найбільш перспективних форм взаємодії громадськості з органами внутрішніх справ за допомогою місцевого самоврядування може стати створення правоохоронних структур, що будуть перебувати в підпорядкуванні місцевого самоврядування. Діяльність такої правоохоронної структури дозволила би, крім іншого, досягнути ефекту "присутності" працівників міліції як у місцях великого скупчення людей, так і на територіях, які раніше обслуговували тільки дільничні інспектори міліції.

Основними завданнями таких правоохоронних органів повинно стати забезпечення особистої безпеки громадян, охорона громадського порядку й забезпечення громадської безпеки, попередження і припинення злочинів і адміністративних правопорушень, а також надання в межах компетенції міліції допомоги громадянам, посадовим особам, підприємствам, установам, організаціям та громадським об'єднанням. Усе це дало б можливість налагодити взаємодію між правоохоронними органами та громадськістю.

Конституційне визнання місцевого самоврядування як однієї з форм реалізації народом належної йому влади, закріплення його самостійності у вирішенні питань місцевого значення та відокремленості від системи органів державної влади дозволяє шукати шляхи розв'язання проблеми забезпечення громадської безпеки через нові форми взаємодії громадськості й органів внутрішніх справ.

На сучасному етапі міліція громадської безпеки, якій притаманна функція забезпечення громадського порядку та безпеки на відповідній території, підпорядкована ОВС. Тому обмежується можливість місцевого самоврядування реально брати участь у вирішенні питань охорони громадського порядку, віднесеного законодавством до питань місцевого значення. Процес розвитку сучасного місцевого самоврядування допоміг усвідомити наявність соціальної потреби у створенні правоохоронних органів, підпорядкованих місцевому самоврядуванню, функції яких найбільш повно змогли б відповідати інтересам населення та бути підконтрольні йому.

Підбиваючи підсумки аналізу ролі органів місцевого самоврядування в організації взаємодії органів внутрішніх справ з громадськіс-

тю, необхідно відзначити, що на цей час вона полягає переважно в організації забезпечення охорони громадського порядку. Ця діяльність реалізується в таких напрямках:

- спільне з керівництвом територіальних органів внутрішніх справ визначення завдань з охорони громадського порядку, а також узгодження планів відповідної роботи;
- здійснення громадського контролю за станом охорони громадського порядку;
- внесення до міністерства, головних управлінь та управлінь внутрішніх справ України пропозицій про реорганізацію підрозділів і служб міліції громадської безпеки;
- організація звітів начальників міліції громадської безпеки про стан охорони громадського порядку перед населенням;
- заохочення в межах своїх повноважень або подання до заохочення в установленому порядку працівників підрозділів і служб міліції громадської безпеки, а також внесення пропозицій про застосування до них заходів дисциплінарного впливу;
- фінансування в установленому законом порядку, а також здійснення матеріально-технічного забезпечення підрозділів і служб міліції громадської безпеки.

Таким чином, розглядаючи роль органів місцевого самоврядування в організації взаємодії органів внутрішніх справ та громадськості, слід зазначити, що, на наше переконання, доцільно створити правоохоронний орган, який буде безпосередньо підпорядковуватися органам місцевого самоврядування, сприятиме забезпеченню прав та свобод громадян і тим самим створить належні умови для взаємодії органів внутрішніх справ та громадськості в забезпеченні громадського порядку та безпеки на певній муніципальній території.

Використана література:

1. Бандурка О. М. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / О. М. Бандурка, М. В. Корнієнко, О. К. Безсмертний. - Х.: Вид-во Ун-ту внутр. Справ, Еспада, 2000. - 368 с.
2. Голосніченко І. П. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : підручник / І.П. Голосніченко. - Х.: Видавництво Національного ун-ту внутрішніх справ, 2004. - 204 с.
3. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. - К.: Юрінком Інтер, 2001. - 752 с.

4. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / А. Т. Комзюк / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х.: Видавництво Національного університету внутрішніх справ, 2002. – 336 с.

5. Ярмак Х. П. Організаційно-правові питання взаємодії дільничного інспектора міліції з іншими службами міліції та громадськістю: монографія / Х. П. Ярмак, О. М. Коропатов. – Одеса: Букаєв Вадим Вікторович, 2009. – 184 с.

6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 24. – Ст. 170.