

УДК 342.7



Кадала Віталій Віталійович,
кандидат юридичних наук
(Донецький юридичний інститут МВС України,
м. Кривий Ріг)

РОЛЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ОХОРОНИ ПРАВ, СВОБОД І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН

Статтю присвячено дослідженню питання щодо ролі територіальних громад у забезпеченні охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Виявлено, що територіальні громади відіграють ключову роль у вирішенні вказаних завдань. Автором визначено, що, реалізуючи свої повноваження, територіальні громади через власні представницькі органи взаємодіють із різними правоохоронними органами. Виконання територіальною громадою головного обов'язку держави повинно стосуватися будь-якого громадянина, незалежно від його належності чи проживання на території тієї чи іншої громади.

Ключові слова: територіальна громада, взаємодія, громадянин, органи самоврядування, координація, повноваження.

Постановка проблеми. Відповідно до ч. 2 ст. 3 Основного закону України, забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. У свою чергу, ефективно виконання державою свого головного обов'язку потребує налагодження якісної комунікації між відповідними органами та людьми. Як бачиться, найбільш оптимально це можна зробити через комунікацію з органами місцевого самоврядування, які є специфічними органами місцевої влади і, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», мають власні (самоврядні) повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Тим більше, що така взаємодія впливає з приписів законодавства і проводиться з метою забезпечення координації дій різних органів державної влади у ході виконання визначеного головного обов'язку держави.

Як ми вже відзначали, питання забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів громадян завжди актуальні, оскільки потреба у захисті та безпеці є базовою серед потреб людини. Участь у такому забезпеченні представницьких органів територіальних громад є доцільною та необхідною, оскільки саме вони (органи місцевого самоврядування) найбільш наближені до громадянина на місцях, при цьому можуть ефективно та вчасно реагувати на існуючі загрози, а тому науковий та практичний інтерес до вказаної проблематики існує у всіх країнах тривалий час [1, с. 72].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вказаним питанням приділені роботи Герасимова А. П., Каленяка В. М., Калчеманова М. В., Сачаво А. Г., Солоненка О. М. та ін. [2–6]. З урахуванням значних соціально-політичних перетворень у країні, зміни системи розподілення бюджетних коштів, питання побудови ефективної комунікації між відповідними органами для забезпечення виконання основного обов'язку держави потребують додаткового переосмислення та обґрунтування.

Метою даної статті є з'ясування ролі та місця територіальних громад під час охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Виклад основного матеріалу. З аналізу положень ст. 38 Закону України «Про органи місцевого самоврядування» зрозуміло, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні (самоврядні) повноваження з підготовки і внесення на роз-

гляд 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 їхнє утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їхньої діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов.

Враховуючи, що донедавна майже всі територіальні громади були дотаційними внаслідок існуючої на той час системи розподілу коштів, місцеві органи влади не мали змоги утримувати за власний рахунок міліцію. У результаті децентралізації розподілу державних коштів місцеві громади отримали в своє розпорядження додаткові фінансові ресурси, які б давали змогу повернутися до питань створення міліції. Проте в цьому питанні слід враховувати появу додаткових витрат, фінансування яких також передали на місця. Це і фінансування збиткових перевезень залізницями, перевезення пільгових категорій громадян у міському транспорті, утримання системи охорони здоров'я, мережі освітніх установ тощо. Крім того, необхідно також взяти до уваги реформування системи правоохоронних органів – ліквідацію одних, створення або реформування інших та зміни принципів їхнього функціонування, ролі та місця під час реалізації покладених на них завдань.

До того ж, як свідчать світова практика та вітчизняний досвід, організація охорони прав, свобод і законних інтересів громадян самостійно силами територіальної громади не бачиться можливою або ефективною, а потребує координації та кооперації такої діяльності із державою. Держава, виконуючи свій головний обов'язок, здійснює це через власні правоохоронні органи.

Серед правоохоронних органів одне із центральних місць займає поліція. Відповідно до положень ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію», поліція – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. При цьому, відповідно до ст. 5 вказаного закону, взаємодія поліції з органами місцевого самоврядування відбувається згідно із законом та іншими нормативно-правовими актами, а відповідно до ч. 2 ст. 11 Закону планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад.

Не дивлячись на таку нечіткість формулювань, як «специфіка регіону» та «проблеми територіальних громад», слід відзначити прогресивність положення ч. 3 цієї ж статті Закону, у якій зазначено, що рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції.

У ст. 88 закону зауважено, що керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їхнього вирішення. Керівники територіальних органів поліції з метою підвищення авторитету та довіри населення до поліції систематично інформують громадськість про стан правопорядку, заходи, які вживаються з метою попередження правопорушень.

Крім цього, поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань. Співпраця між поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язаних із здійсненням поліцейської діяльності, і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності здійснення такої діяльності. Поліція надає підтримку програмам правового виховання, пропагує правові знання в освітніх закладах, засобах масової інформації та у видавничій діяльності (ст. 89). Отже, задекларовані основи взаємодії поліції та органів місцевого самоврядування базуються на принципах відкритості та прозорості, дотриманні прав і свобод людини, взаємодії з населенням на засадах партнерства та ін.

Таким чином, з положень вказаних законодавчих актів чітко вбачаються шляхи взаємодії поліції та органів місцевого самоврядування. Разом із тим можна зустріти думку, що для забезпечення належної координації органів Національної поліції з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, зокрема стосовно забезпечення законності та правопорядку слід прийняти єдиний нормативно-правовий акт, яким би було врегульовано питання максимально повного та всебічного забезпечення прав та свобод людини і громадянина [7, с. 46].

На наш погляд, не існує потреби у прийнятті окремого нормативно-правового акта для врегулювання питання належної координації органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування, оскільки ці питання вирішені в Законах України «Про органи місцевого самоврядування» та «Про Національну поліцію». Побудова ефективної моделі взаємодії поліції та суспільства через органи місцевого самоврядування під час забезпечення прав і свобод людини не можлива за допомогою якогось нормативного документа, вона має носити гнучкий варіативний характер з огляду на мінливість умов існування суспільства, функціонування поліції та агресивного зовнішнього середовища. У той самий час, як ми вже відзначили вище, у законодавчих актах або актах, прийнятих з метою їхнього розвитку, є потреба у більш чіткому викладенні окремих з формулювань.

Разом із тим взаємодія представницьких органів місцевих громад не обмежується лише поліцією. Ми вже вказували, що ще одне формування, із яким мають взаємодіяти органи місцевого самоврядування при виконанні головного обов'язку держави, – це Національна гвардія України [8, с. 187; 9, с. 122]. Така взаємодія впливає з положень ст. 13 Закону України «Про Національну гвардію України», відповідно до яких військовослужбовці Національної гвардії України, з метою виконання покладених на Національну гвардію України завдань, мають право взаємодіяти з уповноваженими посадовими особами органів місцевого самоврядування. На нашу думку, застереження, що військовослужбовці «мають право взаємодіяти» не дозволяє вести мову про ефективність такої взаємодії між органами місцевого самоврядування та вказаним військовим формуванням, а тому таке положення потребує уточнення шляхом встановлення чіткого припису щодо зобов'язання до такої взаємодії.

Крім того, громадяни України відповідно до Конституції України мають право створювати в установленому законом порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин.

Це впливає із положень Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку й державного кордону», відповідно до яких місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування у межах своєї компетенції спільно з органами Національної поліції та підрозділами Державної прикордонної служби України здійснюють координацію та контроль за діяльністю громадських формувань, заслуховують повідомлення і звіти керівників зазначених формувань.

Відповідно до ст. ст. 15, 16, 19 вказаного закону, вони також організують діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону шляхом залучення їх членів до проведення патрулювання та інших спільних заходів, проведення інструктажів та оперативного надання відповідної інформації, крім таємної, залучення їхніх членів до правового навчання та ознайомлення з формами та методами боротьби з правопорушеннями; для реалізації цілей і завдань громадських формувань місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мають право вводити за рахунок коштів місцевого бюджету посади інструктора з питань роботи з цими формуваннями, начальника загону народної дружини підприємства, установи, організації; органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації мають право вирішувати питання щодо забезпечення діяльно-

сті громадських формувань, надавати їм службові приміщення, необхідний інвентар та засоби зв'язку. Разом із тим слід відзначити, що місцеві громади, сприяючи діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку, повинні виходити із власних фінансових можливостей щодо такого сприяння та приділяти значну увагу правовій виховній роботі серед населення.

Таким чином, як зрозуміло з проаналізованих положень законодавчих актів, територіальні громади мають широке коло засобів для виконання головного обов'язку держави. Разом із тим слід зазначити, що виконання такого обов'язку повинно стосуватися будь-якого громадянина, а не лише громадян, які є мешканцями тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці.

Висновки та перспективи подальших наукових досліджень. Отже, органи місцевого самоврядування як представницькі органи територіальних громад займають ключову роль у забезпеченні охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Ця роль, перш за все, полягає у реалізації власних повноважень в цьому питанні шляхом утворення відповідної міліції та створенні умов для функціонування громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону; по-друге, у взаємодії з центральним органом виконавчої влади – поліцією, та, по-третє, з Національною гвардією України. У той самий час, побудова ефективної моделі взаємодії та реалізації власних повноважень територіальною громадою під час забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів громадян потребують додаткових наукових розвідок і коректування відповідного законодавства.

Список використаних джерел

1. Кадала В. В. Роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. *II Всеукраїнська науково-практична конференція «Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку»*, м. Кривий Ріг, 24 березня 2017 року. – Кривий Ріг : Донецький юридичний інститут МВС України, 2017. С. 72–76.
2. Герасимов А. П. Местное самоуправление и местная полиция во Франции. Москва, 1992.
3. Каленяк В. Приватна охоронна діяльність: зарубіжний досвід та можливість його використання в Україні. *Персонал: Журнал інтелектуальної еліти*. 2007. № 5. URL: <http://personal.in.ua/article.php?ida=504/>
4. Калчеманов М. В. Взаимодействие органов полиции с негосударственными (частными) охранными детективными структурами (на примере США). *Закон и право*. 2007. № 10. С. 102–107.
5. Сачаво А. Г. Адміністративно-правові основи діяльності приватних охоронних структур та їх взаємодія з ОВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2004. 162 с.
6. Солоненко О. М. Реалізація функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.02. Київ, 2001. 19 с.
7. Власенко Д. В. Про питання про координаційні зв'язки національної поліції із іншими державними органами. *Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 13–14 січня 2017 р. Дніпро : ГО «Правовий світ», 2017. С. 44–46.
8. Кадала В. В. Взаємодія правоохоронних органів з територіальними громадами при забезпеченні безпеки населення. *Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (24 листопада 2017 року) : у 2 т. К. : Національна академія прокуратури України, 2017. Т. 1. С. 185–187.
9. Кадала В. В. Деятельность территориальной общины по обеспечению защиты граждан (опыт Украины). *Верховенство права: человек в государстве* : сб. науч. ст., докладов преподавателей, ученых, практиков – участников Междунар. очно-заочной науч.-практ. конф., 20 апреля 2017 г. : в 2 ч. : Ч. 1 [Электронное издание] / науч. ред. Е. В. Федорова; Ижевский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России). – Электрон., текстовые данные (2,1 Мб). – Ижевск: Ижевский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2017. С. 122–126.

Кадала Виталий Витальевич,
кандидат юридических наук
(Донецкий юридический институт МВД Украины,
г. Кривой Рог)

РОЛЬ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОХРАНЫ ПРАВ, СВОБОД И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН

Статья посвящена исследованию вопроса о роле территориальных общин в обеспечении охраны прав, свобод и законных интересов граждан. Установлено, что территориальные общины выполняют ключевую роль в решении указанных задач. Автором определено, что, реализуя собственные полномочия, территориальные громады через собственные представительные органы взаимодействуют с различными правоохранительными органами. Выполнение территориальной общиной главной обязанности государства должно касаться любого гражданина, независимо от его принадлежности или проживания на территории той или иной громады.

Ключевые слова: территориальная община, взаимодействие, гражданин, органы самоуправления, координация, полномочия.

Kadala Vitaliy Vitaliyovych,
PhD in of Law
(Donetsk Law Institute, MIA of Ukraine, Kryvyi Rih)

PLACE OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE PROTECTION OF THE RIGHTS, FREEDOMS AND LEGAL INTERESTS OF CITIZENS

The article is devoted to the investigation of the issue of the territorial communities' place when protecting the rights, freedoms and legal interests of citizens. It is established that territorial communities occupy a key role in the solution of these tasks. The author determined that by exercising their own powers, territorial communities through their own representative local governments interact with various law enforcement agencies.

The realization of one's own powers in this matter occurs through the creation of an appropriate police financed by the local community and the creation of conditions for the functioning of civilian formations for the protection of public order and the state border. At the same time, local communities, contributing to the activities of civilian formations for the protection of public order, must start from their own financial capabilities to finance such activities and pay significant attention to legal educational work among the population.

The development of an effective model of interaction between the police and society through local governments while ensuring human rights and freedoms must be flexible in the face of variability in the conditions for the existence of society, the functioning of the police and the aggressive external environment. However, in the relevant legislative acts or acts adopted in their development there is a need for a clearer statement of some of the wording.

Another formation with which local governments should interact in the performance of the state's primary duty is the National Guard of Ukraine. The norms of the relevant legislation establishing such an order of interaction require their clarification and adjustment.

The fulfillment by the territorial bulk of the state's main duty should concern any citizen, without regard to his belonging or residence on the territory of a particular community.

Key words: territorial community, interaction, citizen, local governments, coordination, powers.

Надійшла до редколегії 14.04.2018