

УДК 351.74

О.С. ПРОНЕВИЧ, канд. іст. наук, доц., харківський національний університет внутрішніх справ

МУНІЦИПАЛІЗАЦІЯ (КОМУНАЛІЗАЦІЯ) ЯК ОДНА З ВИЗНАЧАЛЬНИХ ТЕНДЕНЦІЙ ЕВОЛЮЦІЇ ІНСТИТУТУ ПОЛІЦІЇ (МІЛІЦІЇ)

Ключові слова: поліція, міліція, муніципалізація (комуналізація) поліції (міліції), муніципальна поліція (міліція), місцева поліція (міліція), організаційна модель, повноваження

Стержнем правоохоронної системи будь-якої сучасної держави є поліція (міліція), на яку покладено виконання широкого спектру важливих завдань. Поліція (міліція) є динамічною соціальною і правовою інституцією, яка змушена реагувати на появу нових небезпек і загроз для охоронюваного суспільного блага, здійснювати перманентний пошук оптимальних моделей ефективного забезпечення охорони правопорядку. У сучасних складних умовах “бруталізації суспільства”, форсованих глобалізаційних та урбанізаційних процесів, поширення нелегальної міграції та глибокої суспільної трансформації поліцейські відомства постали перед необхідністю коригування основоположних засад організації та діяльності.

Одним із пріоритетних напрямів реформування поліції (міліції) в країнах розвинутої демократії визнається децентралізація її діяльності шляхом делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень з охорони громадського порядку на території місцевої територіальної громади. Необхідність пошуку оптимальних шляхів реалізації конституційного права органів місцевого самоврядування на самостійне здійснення охорони громадського порядку

об’єктивно обумовлена виключною соціальною гостротою проблем захисту прав громадян, охорони правопорядку, забезпечення безпеки та боротьби зі злочинністю.

Окремі аспекти діяльності органів місцевого самоврядування у сфері правопорядку досліджувалися у працях І.І. Веремєєнка [1], Ф.Є. Колонтаєвського [2], Б.П. Кондрашова [3], Л.Л. Попова [4], Ю.П. Соловєя [5], Х.А. Юсупова [6] та ін. Цілеспрямовану спробу окреслити проблему муніципалізації діяльності міліції вперше на пострадянському просторі здійснили у першій половині 90-х років ХХ ст. російські дослідники О.П. Герасимов [7], І.Ш. Кілясханов [8], О.М. Кононов [9], О.Н. Попов [10], О.Д. Шестак і В.В. Лісцін [11] та ін. Цим авторам вдалося побіжно розглянути окремі аспекти цієї тенденції, однак відповідне комплексне дослідження донині відсутнє. Зважаючи на поширення явища муніципалізації (комуналізації) поліції (міліції) в сучасних країнах, вважаємо доцільним зосередитися на комплексному аналізі сучасної тенденції муніципалізації (комуналізації) поліції (міліції), її впливі на еволюцію інституту поліції (міліції) та розмежування компетенції між державними і недержавними суб’єктами правоохоронної діяльності. Новизна роботи полягає у з’ясуванні сутності тенденції муніципалізації (комуналізації) поліції (міліції), виявленні особливостей правового статусу муніципальної поліції (міліції), аналізі тенденцій в організації охорони громадського порядку на рівні окремих територіальних громад.

Особливості адміністративно-територіального поділу сучасних держав обумовлюють співіснування державних органів різних рівнів та органів місцевого самоврядування, уповноважених на здійснення поліцейської діяльності. Як свідчить світовий досвід, створення ефективно функціонуючої системи місцевого самоврядування неможливе без задоволення потреб населення у належному рівні безпеки та створення

відповідного відлагодженого механізму реалізації конституційного права муніципальних (комунальних) органів на самостійну охорону громадського порядку.

Для позначення поліції (міліції), що функціонує поза централізованою державною поліцейською системою, зазвичай використовуються терміни “муніципальна поліція” (у США, Іспанії, Італії, Бельгії, Португалії, Франції, Норвегії тощо) та “місцева поліція” (у Великобританії, Російська Федерація тощо). У поліцействі не існує єдності у тлумаченні терміну “муніципальна поліція”. Так, Ю.І. Осіпов зазначав, що слід “муніципальними органами поліції йменувати лише ті органи, які обслуговують територіальні утворення населення, якщо ці утворення складають у кількісному відношенні 5-25 тисяч... Крупні міста, провінційні центри, а тим паче столиці включені у регіональні системи управління поліцейськими силами” [12, с.22]. Переконливішою видається позиція А.В. Губанова, який пропонує терміном “муніципальна поліція” охоплювати поліцейські формування, утворені органами місцевого самоврядування будь-яких територіальних утворень, включаючи й мегаполіси [13, с.71]. Вважаємо, що найпоказовішим прикладом демонстрації ефективності діяльності муніципальної поліцейської формації в умовах міста (столиці) є утворена ще у 1829 році лондонська муніципальна поліція Скотланд-Ярд (The Metropolitan Police Service) із штатом близько 27 тис. службовців, які обслуговують територію Лондона та його передмісті (787 кв. км.) з населенням у 6 млн. 750 тис. осіб [14].

На нашу думку, муніципальна (комунальна) поліція (міліція) є одним з автономних елементів організаційної структури національних поліцейських відомств, якому притаманні такі характерні ознаки: створюється та підпорядковується органам місцевого самоврядування; фінансується з місцевого бюджету; функціонує у межах чітко визначеної

юрисдикції; виконує завдання з обслуговування населення громади; контролюється громадськістю. Сутність муніципалізації (комуналізації) поліції (міліції) полягає у передачі (делегуванні) державою органам місцевого самоврядування (муніципалітетам, комунам тощо) частини повноважень щодо охорони громадського порядку у межах територіальної громади. Муніципальна служба може бути визначена як професійна діяльність, що здійснюється постійно на виборній або невиборній посаді в органі місцевого самоврядування.

Тенденція до муніципалізації (комуналізації) поліції (міліції) відображає глибинні зрушення у філософії державотворення, однією з догм якої завжди було твердження щодо державної монополії на примус. За сучасних умов ключовою проблемою є чітке розмежування компетенції державних і муніципальних органів у сфері охорони правопорядку.

Процес муніципалізації (комуналізації) поліції (міліції) обумовлений, з одного боку, прагненням зміцнити механізм народовладдя і забезпечити надання якісних правоохоронних послуг населенню (платнику податків, замовнику послуг), а з іншого боку, вивільнити державну поліцію від виконання окремих завдань у сфері охорони громадського порядку, надавши їй можливість зосередитися на усуненні значних небезпек і загроз для суспільного блага. Прагнення муніципалізувати поліцію (міліцію) може іноді також пояснюватися нездатністю центральної влади забезпечити органи охорони правопорядку необхідними ресурсами, об’єктивно та оперативно враховувати мінливі місцеві умови. Створення муніципальної поліції (міліції) дозволяє вирішувати питання фінансового забезпечення служби, оскільки передбачається реалізація чіткого алгоритму “зацікавленість населення - фінансові дотації - поліцейські можливості”.

Зауважимо, що ідея створення муніципа-

льної поліції у першу чергу набула значного поширення в державах англосаксонської правової системи, де особлива увага завжди приділялася забезпеченню природних і невід'ємних прав і свобод людини. У країнах, що мають високий ступінь децентралізації правоохоронних функцій, персонал муніципальної (комунальної) поліції наймається органами місцевого самоврядування, перебуває у їхньому підпорядкуванні, діє у межах чітко визначеної юрисдикції, утримується за рахунок місцевого бюджету та виконує завдання з обслуговування власного клієнта (населення місцевої громади). За загальним правилом, працівники муніципальної поліції (міліції) реалізують свої службові повноваження у межах території, на яку поширюється юрисдикція місцевої адміністрації. Характерно, що центральна влада не має права зобов'язувати працівників муніципальної поліції (міліції) діяти на іншій території.

Об'єм повноважень муніципальної поліції у різних країнах неоднаковий. Наприклад, у Великобританії та Сполучених Штатах Америки вона відіграє ключову роль у встановленні "контролю над злочинністю". Показовим є інститут шерифської служби у США, сфера діяльності якої не обмежується припиненням адміністративних правопорушень, оскільки відповідно до письмового наказу прокурора округу шерифу надається право проводити розслідування злочинів, що посягають на громадський порядок. Натомість у Бельгії, Нідерландах, Італії, Франції та інших державах континентальної Європи муніципальна поліція відіграє допоміжну роль, оскільки зорієнтована виключно на охорону громадського порядку та позбавлена права розслідування злочинів. Її персонал відіграє роль "своєрідного резерву та дублера національної поліції" [13, с.72].

Сучасні процеси муніципалізації (комуналізації) поліції у західних країнах викликані глибинними сутнісними змінами у правоохоронній теорії та практиці, зумовленими

прагненням перетворити поліцейську службу в орган "соціального обслуговування", що здійснює діяльність в інтересах населення. Муніципальна поліцейська служба повинна функціонувати у режимі "сил негайного початкового реагування" на запити населення і максимально враховувати місцеві умови і специфіку. Пріоритетне значення при застосуванні такої моделі організації служби має охорона громадського порядку, забезпечення безпеки громадян і здійснення "некримінального" обслуговування (нагляд за дорожнім рухом, санітарно-епідеміологічним добробутом населення, порядком на ринках, організація невідкладної допомоги у разі стихійних катаклізмів, виконання інших розпоряджень муніципальної влади). Ключовим елементом муніципальної поліції є патрульно-постова служба. Реалізація концепції "соціального обслуговування" можлива лише за умови децентралізації державних управлінських структур з одночасною передачею широкого кола владних повноважень на місцевий рівень (регіональним органам державної влади та органам місцевого самоврядування) із збереженням за загальнодержавними органами влади функцій загального контролю та координації. Одночасно слід приділяти постійну увагу налагодженню стійких контактів і взаєморозуміння з населенням, засобами масової інформації, громадськими утвореннями, що можливо за умови забезпечення "прозорості" діяльності поліції, усунення "інформаційного вакууму" навколо неї.

Муніципальну (комунальну) поліцію (міліцію) можна класифікувати за такими критеріями:

- характер виконуваних завдань - муніципальна поліція (міліція) поділяється на такі формації: універсального характеру - реалізують практично всі властиві класичній поліції (міліції) функції, мають у структурі спеціалізовані підрозділи кримінальної поліції та поліції громадської безпеки, однак до їх компетенції не входить виявлення і роз-

криття тяжких (резонансних) злочинів; уповноважені переважно на охорону громадського порядку; за статусом схожі з резервною міліцією, зорієнтованою на сприяння державній (національній) поліції в охороні громадського порядку за надзвичайних обставин, при проведенні масштабних операцій по боротьбі зі злочинністю тощо;

- порядок формування - структури, персонал яких призначається органами місцевого самоврядування; структури, персонал яких рекрутується місцевою громадою шляхом проведення регулярних виборів (класичним прикладом є шерифська служба у США);

- джерела фінансування - фінансується виключно за рахунок місцевого бюджету; утримується за рахунок коштів місцевого бюджету та дотацій з державного (федерального) бюджету.

Розбудова підрозділів муніципальної поліції об'єктивно відповідає інтересам поліцейських органів різних рівнів, громадянського суспільства у цілому та окремих представників територіальних громад. Аксиоматично, що тенденція до муніципалізації поліції (міліції) властива у першу чергу для держав із стабільною політичною та економічною ситуацією. За наявності дестабілюючих чинників процеси розвитку муніципальної поліції (міліції) як самостійного правоохоронного інституту гальмуються.

Муніципальній поліції сучасних країн властиві специфічні ознаки, що визначають своєрідність її правового статусу. Розмежування компетенції муніципальної та національної поліції (міліції) здійснюється на законодавчому рівні. В унітарних державах ця проблема вирішується на рівні норм національного законодавства (Великобританія, Франція, Польща, Чехія, Латвія), а у федераціях розмежування компетенції вищезазначених поліцейських формувань віднесено до компетенції законодавчих органів суб'єктів федерації (Сполучені Штати Америки). З іншого боку, незважаючи на організаційно-

правову відособленість муніципальної поліції (міліції), вона зобов'язана керуватися нормами національного законодавства та постановами уряду, надавати до загальнонаціонального поліцейського відомства інформацію щодо стану правопорядку на території громади, дотримання законності особовим складом тощо. Муніципальній поліції (міліції) зазвичай надаються широкі повноваження і самостійність при здійсненні заходів з охорони громадського порядку та профілактики правопорушень, з питань організаційно-штатної побудови, прийняття тактичних і управлінських рішень. Водночас повноваження у галузі боротьби зі злочинністю досить вузькі.

Наразі існує розмаїття організаційних моделей муніципальної поліції (міліції), у складі якої можуть утворюватися різні служби (підрозділи), діяльність яких координується місцевою поліцейською владою, своєрідним посередником між органами місцевого самоврядування і національною поліцією (міліцією). Як правило, керівник муніципальної поліції призначається органами місцевого самоврядування за згодою центрального органу поліції (у США необхідність погодження відсутня). Керівник служби підпорядкований органам місцевого самоврядування, а персонал поліції перебуває "на службі" у населення. Стратегія практичної діяльності з охорони громадського порядку на місцевому рівні ґрунтується на загальнонаціональних концепціях (рекомендаціях, методиках). Інформація щодо стану злочинності у регіоні в обов'язковому порядку передається до загальнонаціонального центру кримінальної реєстрації для визначення динаміки розвитку злочинності, її структури, основних тенденцій розвитку.

Штатна чисельність муніципальної поліції (міліції) та обсяги її фінансування визначаються органами місцевого самоврядування на підставі аналізу криміногенної обстановки у регіоні, чисельності та складу населен-

ня, особливостей території, розміру бюджету, інших чинників. Комплектування підрозділів муніципальної поліції здійснюється на контрактній основі. Вимоги до персоналу муніципальної поліції співпадають із уніфікованими загальнонаціональними вимогами щодо відбору кандидатів на службу до поліції (міліції). Система професійної підготовки є уніфікованою та централізованою.

Основоположним критерієм визначення ефективності діяльності муніципальної поліції (міліції) є “рівень задоволення населення” роботою конкретного місцевого поліцейського органу, а тому методика оцінювання може дещо відрізнятися від підходів до оцінювання ефективності діяльності національної поліції (міліції).

Організаційне підпорядкування муніципальної (комунальної) поліції (міліції) державним органам охорони правопорядку неприпустимо. Взаємовідносини між ними ґрунтуються на принципах взаємодії та координації. Основи взаємодії із загальнонаціональними поліцейськими органами різних рівнів, іншими правоохоронними органами визначаються у відповідних угодах (контрактах). У країнах з децентралізованою системою державного управління традиційно приділяють увагу налагодженню організаційно-правового механізму нарощування поліцейських сил у випадку ускладнення ситуації (протидія організованій злочинності, масові безчинства тощо). Рішення щодо використання резервів можуть прийматися керівниками центральних органів влади, їх представниками на місцях або органами влади крупних територіальних утворень. У разі залучення муніципальної поліції (міліції) до виконання загальнонаціональних програм, передбачається надання фінансових субсидій з державного бюджету [10, с.92-95].

У західних країнах значного поширення набули ініційовані окремими територіальними громадами муніципальні цільові комплекси програми у сфері забезпечення право-

порядку, до реалізації яких залучаються працівники муніципальної поліції. Фінансування програм здійснюється за рахунок місцевих бюджетів або ж солідарно місцевими громадами та зацікавленими у реалізації програм державними відомствами. Як правило, ці програми спрямовані на досягнення таких цілей: підвищення рівня охорони громадського порядку і захист приватної, муніципальної, державної та інших форм власності; боротьбу з вуличною злочинністю; формування ефективної системи профілактики правопорушень; поглиблення взаємодії з державними органами та інститутами громадянського суспільства; забезпечення умов для підвищення ефективності функціонування правоохоронної системи у цілому тощо. Отже, муніципальні програми не є локальним феноменом, оскільки вищезазначені цілі характеризують їх як важливий компонент загальнодержавної системи охорони правопорядку.

Окремі прояви загальної тенденції муніципалізації поліції (міліції) властиві для пострадянських держав. Відповідно до ст.7 Закону СРСР “Про радянську міліцію” зазначалося, що законодавством республік може бути передбачено створення радами народних депутатів місцевої міліції. Ради народних депутатів уповноважувалися також на здійснення контролю за роботою міліції, за винятком кримінально-процесуальної, адміністративно-юрисдикційної та оперативно-розшукової діяльності міліції [15].

Підходи до розбудови муніципальних органів охорони громадського порядку в республіках колишнього Радянського Союзу суттєво різняться. Так, впродовж 1990 року за західним зразком в усіх передмістях (районах) Риги рішеннями органів місцевого самоврядування були створені підрозділи муніципальної поліції, з часом об’єднані у Ризьку муніципальну поліцію. Згідно з Положенням про Ризьку муніципальну поліцію від 01.07.2003 року поліція самоврядування

здійснює контроль за виконанням затверджених магістратом правил і постанов, у цілодобовому режимі здійснює реагування на виклики, вживає заходи з метою забезпечення охорони громадського порядку і надання соціальних послуг населенню міста [16].

Інша організаційна модель була обрана при розбудові національної поліцейської системи Молдови. Відповідно до ст.7 Закону Молдови “Про поліцію” від 18.12.1990 р. № 416, поліція як озброєний правоохоронний орган публічної влади поділяється на державну та муніципальну. Законом передбачено, що муніципальна поліція виконує свої обов’язки на території відповідної адміністративної одиниці, її організаційна структура та штат затверджуються “органами місцевого публічного управління та міністром внутрішніх справ за поданням комісара районної поліції...”, вона підпорядковується водночас Міністерству внутрішніх справ та органам місцевого самоврядування, контроль за її діяльністю здійснюють органи місцевого самоврядування, а витрати на утримання покриваються з бюджетів адміністративно-територіальних одиниць. Окремо наголошено на необхідності тісного співробітництва обох видів поліції. Державна поліція повинна надавати муніципальній поліції методологічну та консультативну допомогу, сприяння усіма силами та засобами виконання покладених на неї обов’язків [17]. Поява феномену муніципальної поліції стала результатом компромісу між загальнодержавними інтересами та місцевими потребами. У законі підкреслюється дуалістична природа інституту поліції та фактично йдеться не про класичну муніципальну поліцію західного зразка, а швидше про різновид державної поліції громадської безпеки, що виконує правоохоронні функції на території певної громади, контролюється і фінансується з місцевого бюджету, однак перебуває під подвійним підпорядкуванням.

Спроби створення місцевої міліції як спе-

цифічного різновиду муніципальних органів охорони громадського порядку здійснювалися в Україні [18] та Російській Федерації [19]. Законодавці обох країн місцевою визнали виключно міліцію громадської безпеки, утримання окремих підрозділів якої покладалося на місцеві бюджети, а процедурні питання (створення, реорганізація, ліквідація, встановлення додаткової чисельності особового складу, призначення і звільнення з посад її керівників) мали вирішуватися спільно керівництвом органу внутрішніх справ та органом місцевого самоврядування. Місцева міліція розглядалася як правоохоронна формація, зорієнтована на охорону громадського порядку, участь у боротьбі зі злочинністю і контроль за виконанням рішень органів місцевого самоврядування, прийнятих у межах їх компетенції (у галузі споживчого ринку, екології, землекористування, моралі, санітарії, землекористування тощо). В умовах економічної і політичної нестабільності, відсутності усталених демократичних традицій та розвиненої нормативно-правової бази, невизначеності перспектив проведення адміністративної реформи ця тенденція захлинулася. Внаслідок впливу вищеназваних чинників Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції” від 04.03.2004 року № 1577-IV було скасовано [20]. У Російській Федерації процес муніципалізації міліції також захлинувся. Найпоказовішою ознакою цієї тенденції стала передача у жовтні 2001 року московською мерією у пряме підпорядкування ГУВС Москви підрозділів муніципальної міліції, що була створена у 1992 році та мала статус структурного підрозділу міліції громадської безпеки Головного управління внутрішніх справ міста Москви, створеного Урядом Москви з метою забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки на закріплених територіях (зонах відповідальності в адміністративних округах м. Москви [21]).

Отже, муніципальна міліція класичного зразка (на кшталт муніципальної поліції країн англосаксонської правової системи) у пострадянських державах донині не створена, що пояснюється, з одного боку, відсутністю відповідних правових традицій та чинної нормативно-правової бази, надлишковою громіздкістю та бюрократизацією державного апарату, а з іншого боку, неспроможністю місцевих бюджетів здійснювати фінансування діяльності подібних підрозділів. Гальмування процесів створення муніципальної поліції (міліції) частково також пояснюється побоюваннями, що в умовах триваючої трансформації суспільства відхід від традиційної централізованої системи охорони громадського порядку та передача цієї функції децентралізованим органам муніципальної поліції (міліції) призведе до падіння якості охорони правопорядку у суспільстві.

Загалом у пострадянських державах ключову роль в охороні громадського порядку продовжує відігравати поліція (міліція) громадської безпеки міських і районних відділів (управлінь) внутрішніх справ. Міліція громадської безпеки скрізь є частиною державної поліції (міліції) та організаційно перебуває у складі міністерств внутрішніх справ. Приналежність поліції (міліції) громадської безпеки до системи державних органів виконавчої влади суттєво обмежує повноваження органів місцевого самоврядування в організації та забезпеченні охорони громадського порядку.

Масштаби і динаміка реєстрованих впродовж останнього часу адміністративних правопорушень, у першу чергу в галузі громадського порядку, свідчать про тенденцію їх подальшого зростання. Водночас органи поліції (міліції) зіткнулися з проблемою падіння ефективності діяльності в умовах абсолютизації екстенсивного підходу до організації роботи в умовах дефіциту бюджетного фінансування і збереження невиправдано централізованої структурної побудови сис-

тем управління поліцією (міліцією). На цьому тлі чітко відстежується яскраво виражена потреба у правоохоронних інституціях, функції яких могли б якнайповніше кореспондуватися з інтересами та очікуваннями населення територіальних громад. Основними причинами формування цієї потреби є незадоволення населення фактичним станом охорони громадського порядку та недостатньо високий імідж поліції (міліції) у суспільстві. Значна частина населення перспективи якісних зрушень у галузі охорони громадського порядку пов'язує з муніципалізацією (комуналізацією) поліції (міліції).

Апелюючи до зарубіжного досвіду, поліцейські продовжують дискутувати питання щодо доцільності створення муніципальної поліції (міліції). Аргументація прибічників цієї ідеї зводиться до тези щодо "найбільшої придатності поліцейської системи, елементами якої є паралельні структури з чітко визначеною та взаємопов'язаною компетенцією" [5, с.342-343]. Їхні опоненти наголошують щодо можливості ефективного функціонування децентралізованих поліцейських систем лише в умовах стабільної економіки та політичних процесів, оскільки дестабілізація обумовлює необхідність збереження відносно централізованих систем управління поліцейським апаратом [13, с.76].

Вважаємо, що необхідність створення муніципальної (комунальної) поліції (міліції) західного зразка обумовлюється об'єктивними чинниками, а саме: муніципальні органи охорони громадського порядку наближають правоохоронні послуги до населення; їх існування зміцнює засади системи місцевого самоврядування і сприяє участі населення в охороні громадського порядку на території громади; тісний контакт з населенням дає можливість виявити існуючі проблеми у сфері охорони громадського порядку та оперативно визначити оптимальні шляхи усунення існуючих загроз і небезпек.

До компетенції муніципальної (комуналь-

ної) поліції (міліції) доцільно віднести виконання таких завдань:

- контроль за виконанням рішень органів місцевого самоврядування, ухвалених у межах їх компетенції;
- реалізація заходів з охорони громадського порядку в населених пунктах;
- сприяння державним суб'єктам правоохоронної діяльності в охороні громадського порядку, попередженні та припиненні правопорушень, забезпечення громадської безпеки;
- надання допомоги державним органам у забезпеченні правопорядку та усуненні наслідків катаклізмів природного та техногенного характеру, інших подій надзвичайного характеру;
- здійснення відповідно до норм кримінально-процесуального законодавства досудової підготовки матеріалів за протокольною формою зі справ про правопорушення, віднесені до компетенції поліції (міліції) громадської безпеки;
- охорони стратегічних об'єктів згідно з рішеннями органів місцевого самоврядування;
- вжиття заходів з метою охорони та захисту природних багатств та оточуючого середовища тощо.

Резюмуючи, зазначимо, що в Україні нагальною є проблема пошуку шляхів забезпечення соціального компромісу в усіх сферах суспільних відносин, оптимального поєднання у державному управлінні принципів централізації та децентралізації. Одним з важливих аспектів цієї проблеми є збалансованість інтересів державної адміністрації (центральної і місцевої) та органів місцевого самоврядування в організації охорони громадського порядку на рівні окремих населених пунктів (громад). Децентралізація діяльності поліції (міліції) є об'єктивно обумовленою необхідністю, оскільки таким чином досягається наближення правоохоронних послуг до споживача (платника податків). При організації охорони громадського порядку на засадах децентралізації діяльність поліції

(міліції) здійснюється через консенсус, а не примус, через постійним діалог поліції та суспільства, що дає можливість максимально враховувати існуючі небезпеки (загрози) та очікування населення і забезпечувати раціональне використання бюджетів різних рівнів тощо. Завдання, функції та структура муніципальної поліції (міліції) перебувають на початковій стадії визначення. Органи місцевого самоврядування в Україні позбавлені уніфікованих організаційних і правових орієнтирів, а тому змушені на власний розсуд визначати статус і напрями діяльності новостворених муніципальних формувань з охорони громадського порядку. Основне завдання в охороні громадського порядку у межах територіальної громади полягає у концентрації наявного арсеналу сил, засобів і фінансових ресурсів та унеможливлення дублювання поліцейських функцій на місцевому рівні. З іншого боку, розбудова муніципальної поліції (міліції) можлива за умов політичної та економічної стабільності, наявності необхідних коштів у місцевих бюджетах, існування науково обґрунтованих місцевих комплексних програм правоохоронної спрямованості, обов'язкового урахування існуючого досвіду організації діяльності муніципальних поліцейських формувань.

У державах, що перебувають на стадії суспільно-політичної та економічної трансформації, зазвичай простежується прагнення до збереження централізованого управління поліцією (міліцією), що розглядається як гарантія ефективного забезпечення внутрішньої безпеки держави, прав і свобод особистості. Об'єктивною передумовою муніципалізації (комуналізації) поліції (міліції) є забезпечення належного рівня взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також налагодження дієвого громадського контролю за діяльністю поліції (міліції), що унеможливить спроби місцевої влади нелегітимно використати муніципальні поліцейські формування.

ЛИТЕРАТУРА

1. Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Предмет и понятия. Ч. 1 / И. И. Веремеенко. - М. : Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1981. - 111 с.
2. Колонтаевский Ф. Е. Организация и совершенствование деятельности милиции общественной безопасности : учебное пособие / Ф. Е. Колонтаевский. - М. : Академия МВД России, 1995. - 74 с.
3. Кондрашов Б. П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения: дисс. ... доктора юрид. наук : 12.00.02 / Кондрашов Б. П. - М., 1998. - 303 с.
4. Организация охраны общественного порядка : учебник / под ред. Л. Л. Попова. - М. : Академия МВД СССР, 1984. - 379 с.
5. Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации / Ю. П. Соловей. - Омск : ВШМ МВД РФ, 1993. - 504 с.
6. Юсупов Х. А. Организационно-правовые вопросы охраны общественного порядка и безопасности в современных условиях: дисс. ... канд. юрид. наук / Юсупов Х. А. ; Акад. управления МВД РФ. - М., 1998. - 206 с.
7. Герасимов А. П. Местное самоуправление и местная полиция во Франции / А. П. Герасимов. - М. : Акад. МВД РФ, 1992. - 126 с.
8. Килясханов И. Ш. Муниципализация милиции: проблемы правового регулирования и организационного становления / И. Ш. Килясханов // Закон РСФСР "О милиции" и совершенствование оперативно-служебной деятельности милиции Республики : материалы Всеросс. науч.-практ. конф. (10-11 октября 1991 г.) Т. 1. - Омск : Изд-во Омской ВШМ МВД РФ, 1992. - С. 32-36.
9. Кононов А. М. Теоретические основы организации муниципальных органов охраны общественного порядка в Российской Федерации: дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / Кононов А. М. - М., 2000. - 364 с.
10. Попов А. Н. Деятельность органов местного самоуправления по обеспечению охраны общественного порядка / А. Н. Попов. - Тамбов : Тамбовск. филиал МосУ МВД России, 2005. - 124 с.
11. Шестак А. Д. О некоторых аспектах муниципализации милиции / А. Д. Шестак, В. В. Лисицин // Сборник МВД СССР. - 1991. - № 2. - С. 28-33.
12. Осипов Ю. И. Зарубежный опыт муниципализации полиции / Ю. И. Осипов // Муниципальная милиция: проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт. - М. : Акад. МВД СССР, 1991. - С. 22-23.
13. Губанов А. В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности / А. В. Губанов. - М. : МАЭП, 1999. - 288 с.
14. Устав Столичной полиции в Лондоне. - Лондон: Управление по делам общественности и внутренней связи Нью-Скотленд-Ярда, 1997. - 8 с.
15. Закон СССР «О милиции» : от 06.03.1991 г., № 2001-1 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_38465.html.
16. Рижская дума довольна работой муниципальной полиции [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.secnews.ru/digest/2470.htm>.
17. Закон Республики Молдова «О полиции» : от 18.12.1990 г., № 416-ХП // Официальный монитор. - 1998. - № 26-27. - Ст. 176.
18. Закон Украины "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції" : від 04.03.2004 р., № 1577-IV // ВВР України. - 2004 - № 23. - Ст. 323.
19. Закон Российской Федерации "О милиции" : от 18.04.1991 г., № 1026-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. - 1991. - № 16. - Ст. 503.
20. Закон Украины "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" : від 03.06.2008 р., № 309-VI // ВВР України. - 2008. - № 27-28. - Ст. 253.

21. Положение о муниципальной милиции МОБ ГУВД г. Москвы / утв. постановлением правительства Москвы “О совершенствовании работы муниципальной милиции МОБ ГУВД г. Москвы” : от 17.12.1996 г., № 981 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_47242.html.

Проневич О. С. Муниципалізація (комуналізація) як одна з визначальних тенденцій еволюції інституту поліції (міліції) / О. С. Проневич // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 470–479 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09procipm.pdf>

На основі аналізу зарубіжного досвіду визначена сутність тенденції муніципалізації (комуналізації) поліції (міліції), з'ясовано існуючі підходи до визначення об'єму повноважень муніципальної поліції, запропонована класифікація муніципальних поліцейських формувань. Особлива увага приділена виявленню стану та проблем організаційно-правового забезпечення діяльності муніципальної поліції (міліції) в пострадянських державах.

Проневич А.С. Муниципализация (коммунализация) как одна из определяющих тенденций эволюции института полиции (милиции)

На основе анализа зарубежного опыта определена сущность тенденции муниципализации (коммунализации) полиции (милиции), определены существующие подходы у определению объема полномочий муниципальной полиции, предложена классификация муниципальных полицейских формирований. Особое внимание уделено определению состояния и проблем организационно-правового обеспечения деятельности муниципальной полиции (милиции) в постсоветских государствах.

Pronevich A.S. Munitsipalizatsija as One of Determining Tendencies of Evolution of Institute of Police (Militia)

On the basis of analysis of foreign experience essence of tendency of municipalization of police is certain, existent approaches are certain to determination of volume of plenary powers of municipal police, classification of municipal constabularies of forming is offered. The special attention is spared to determination of the state and problems of the organization-law providing of activity of municipal police in the post USSR states.

Форум