

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Порушено питання забезпечення охорони громадського порядку органами місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування. Розкрито сутність охорони громадського порядку як надзвичайно важливого об'єкта соціального управління, який є неодмінною засадою нормального існування громадянського суспільства і функціонування всіх його структур. Висвітлено проблеми організації забезпечення публічної безпеки органів місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: охорона громадського порядку, публічна безпека, органи виконавчої влади, місцеве самоврядування, охорона правопорядку.

Постановка проблеми. У сучасній Україні розвиток місцевого самоврядування стримується відсутністю належної правової бази, що ускладнює функціонування органів місцевого самоврядування та породжує негативні наслідки у самому місцевому самоврядуванні. Наявні прогалини у правовій регламентації діяльності органів місцевого самоврядування створюють на практиці чимало серйозних проблем [1, с. 16], однією з яких є визначення кола прав і обов'язків органів місцевого самоврядування в галузі охорони громадського порядку.

Поряд з явними досягненнями в демократизації суспільного життя, лібералізації економіки розвиток України характеризується наявністю деструктивних явищ, які істотно гальмують здійснення соціально-економічних реформ і ставлять під загрозу законні права й інтереси громадян, суспільства, держави. Тому не випадково підвищено увагу сучасної науки до проблеми забезпечення публічної безпеки. Пошук шляхів вирішення такого протиріччя між очікуваним суспільством станом захищеності і його реальним здійсненням – стрижневе завдання юридичної науки.

Стан дослідження. Різні аспекти забезпечення охорони громадського порядку органами місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування тією чи іншою мірою висвітлено у працях багатьох провідних науковців, зокрема: Л. Баєвої, О. Батанова, Ю. Битяка, С. Єсімова, В. Колпакова, О. Кузьменко, Р. Калюжного, М. Коваліва, К. Лугового, А. Онупрієнка, О. Остапенка, М. Пухтинського, В. Середи, А. Собакаря, Ю. Тодики, А. Шелехова та інших.

Метою статті є з'ясування питань забезпечення охорони громадського порядку органами місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Вклад основних положень. Охорона громадського порядку – це надзвичайно важливий об'єкт соціального управління, який є неодмінною умовою нормального існування громадянського суспільства та функціонування всіх його структур (політичних, економічних, культурних). Ослаблення функції охорони громадського порядку швидко дається взнаки ростом адміністративних проступків і злочинів, різким зниженням культури людського спілкування, пошкодженням державного майна в громадських місцях, порушенням санітарних та екологічних правил.

Конституція України [2] та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] створили правові передумови для реалізації функції охорони громадського порядку органами місцевого самоврядування. Основний Закон України закріплює право органів місцевого самоврядування самостійно здійснювати охорону громадського порядку на підвідомчих їм територіях. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» трактує охорону громадського порядку як питання місцевого значення та відносить його до предметів відання місцевого самоврядування.

Для реалізації цієї функції органи місцевого самоврядування наділяються правом організації та утримання місцевих органів з охорони громадського порядку, здійснення контролю за їхньою діяльністю.

В Україні щорічно співробітниками поліції присікається понад 4 млн адміністративних правопорушень, здійснюється попереджувально-профілактична робота стосовно осіб зі стійкою протиправною орієнтацією, що дає змогу значно стримувати злочинність.

Аналіз світового досвіду організації правозастосовної діяльності органами місцевого самоврядування засвідчує, що в більшості країн питання охорони громадського порядку та забезпечення публічної безпеки розглядаються як державні, мають тісний зв'язок з економічними і соціальними інтересами суспільства.

Забезпечення публічної безпеки є конституційною умовою стабільного існування та поступального розвитку суспільства, створення гідних умов і якості життя громадян. Однак, незважаючи на широкі знання в галузі теорії публічної безпеки, отримані завдяки досягненням і зарубіжних вчених, адміністративно-правовий механізм здійснення діяльності щодо забезпечення публічної безпеки в Україні потребує вдосконалення.

Досі немає єдиної думки про необхідність і можливість створення місцевих органів охорони порядку (місцевої поліції, або муніципальної варти), визначення їхнього місця в системі органів виконавчої влади України, а також у системі МВС України. Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [4] встановлює, що громадяни мають право відповідно до чинного законодавства створювати громадські об'єднання для участі в охороні правопорядку та державного кордону, а також сприяти органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України і службовим особам у запобіганні та припиненні правопорушень, захисті прав, свобод, життя та здоров'я громадян і держави від протиправних посягань, утворюючи громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону.

Водночас відсутні організаційно-правові підстави, які законодавчо визначають форми участі громадян та їхніх громадських об'єднань у забезпеченні публічної безпеки.

Зваживши на багатоаспектність і багатоплановість проблеми організації забезпечення публічної безпеки, доцільно вирішити комплекс малодосліджених питань, що стосуються ролі і місця, а також компетенції органів місцевої влади в адміністративно-правовому забезпеченні публічної безпеки, а водночас визначити шляхи вдосконалення законодавства.

1. На основі аналізу сучасного стану забезпечення публічної безпеки, тенденцій та закономірностей розвитку теорії безпеки, попри глибоке опрацювання низки методологічних проблем, що стосуються закономірностей, принципів і методів діяльності із забезпечення безпеки, констатовано, що в наукових дослідженнях недостатньо уваги приділяється відображенню сучасних процесів забезпечення публічної безпеки, зокрема органами місцевої влади [5, с. 13].

Сучасне нормативно-правове регулювання у сфері забезпечення публічної безпеки не має у своїй основі загальної стратегії. Ба більше, донедавна вивченню цього питання не був притаманний системний, комплексний характер та проводилося воно переважно в рамках відомчих науково-дослідних і навчальних освітніх установ. Пріоритетним напрямом стає вироблення стратегії та визначення державної політики України в галузі побудови системи публічної безпеки.

Водночас слід зважати на методологічні підстави, зокрема: публічна безпека є самостійним видом національної безпеки України, її органічним елементом, наділеним власним змістом, що охоплює комплекс важливих елементів – це сфера публічної безпеки, її об'єкти,

характер і види загроз, система публічної безпеки, повноваження суб'єктів забезпечення публічної безпеки тощо.

2. Безпека за своїм змістом є соціально-правовий феномен. Зі загальнонаукового погляду безпека становить теоретико-прикладну проблему глобального характеру, а її рішення має важливе методологічне значення для забезпечення безпеки. В такому разі необхідно виходити з основних методологічних посилів:

- по-перше, поняття «публічна безпека», будучи похідним від родового поняття «безпека», відображає її головну змістову сторону, а саме рівень захищеності суспільства від різного роду погроз;

- по-друге, це поняття має конкретно-історичний зміст, що визначається характером загроз публічній безпеці, які, на жаль, не залишаються незмінними;

- по-третє, публічна безпека – складно структуроване поняття, що відображає різні її аспекти (організаційні, адміністративні, інформаційні та інші).

Саме ці багаторівневі характеристики загального поняття безпеки вказують, що всі вони однаково важливі та значущі не тільки для теоретичного конструювання відповідних понятійних категорій, а й практичного створення системи адміністративно-правових заходів її забезпечення.

3. Органічною частиною родового поняття «безпека» є поняття «публічна безпека», що характеризується рівнем стану захищеності життєво важливих інтересів людини та суспільства, а також готовністю держави протидіяти реальним і потенційним внутрішнім і зовнішнім загрозам.

У загальноправовому значенні дефініцію поняття «публічна безпека» можна подати як стан правової захищеності особи, суспільства та держави від чинників, що створюють потенційну і реальну небезпеку їхнім життєво важливим інтересам, виражених, зокрема, у суспільно небезпечних діяннях, відповідальність за які передбачена нормами різних галузей права. Публічна безпека означає стан захищеності нормами права певної сукупності суспільних відносин, що складаються в галузі життєдіяльності особи, суспільства та держави, безпечного функціонування органів державної і місцевої влади, громадських організацій (об'єднань) і громадян, а також гарантованої державою реалізації їхніх прав, свобод і законних інтересів.

4. Особливість системи забезпечення публічної безпеки полягає в тому, що вона громіздка і розгалужена за багатьма функціональними напрямками. Для прийняття оперативних рішень у галузі забезпечення безпеки вона передбачає створення низки міжвідомчих рівнів,

функції яких виконують різні міжвідомчі комісії при Кабінеті Міністрів України та Президентові держави.

Органи місцевої влади, а також громадяни, громадські організації та об'єднання правоохоронного спрямування, будучи нижчою ланкою системи безпеки, займають особливе місце в системі забезпечення публічної безпеки. Вони утворюють недержавну систему публічної безпеки та покликані на місцях забезпечувати захищеність і створювати належні умови життєдіяльності своєї громади.

Тож органи місцевої влади займають провідне положення в недержавній системі забезпечення безпеки суспільства, тому що їм делеговано державні повноваження з управління силами та засобами безпеки на території місцевих утворень (місцевому рівні). В управлінському аспекті їхня діяльність полягає в організації, координації та взаємодії різних місцевих структур і суб'єктів забезпечення безпеки.

5. Адміністративне право як публічно-правова система формує та підтримує функціонування юридичного механізму, створеного задля здійснення виконавчої влади, ефективності управління державними і громадськими справами (публічного управління), захисту прав і свобод людини та громадянина, встановлення режиму законності управлінських дій. Водночас органи місцевої влади наділені державно-владними повноваженнями з реалізації механізму адміністративно-правового регулювання, які виражаються у здійсненні правотворчих, правозастосовних, правоохоронних, контрольно-наглядових функцій, спрямованих на забезпечення публічної безпеки на території.

6. Децентралізація державної влади, становлення місцевого самоврядування та розширення повноважень органів місцевої влади передбачають удосконалення організації забезпечення публічної безпеки на місцевому рівні. Пріоритетними тут повинні стати питання забезпечення публічної безпеки у вигляді особливого напрямку (нормотворчої та правозастосовної діяльності органів місцевої влади), націленого і на вирішення соціально-економічних завдань, і на забезпечення захищеності всіх сфер життєдіяльності громадян на території конкретних місцевих утворень.

7. Реалізація закріплених у Конституції України повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони правопорядку та забезпечення публічної безпеки є доволі обмежена, оскільки в силу свого конституційно-правового положення вони не наділені державно-владними повноваженнями, що уможливають здійснення самостійного управління силами і засобами Національної поліції та інших правоохоронних органів.

8. Громадяни, громадські організації та інші об'єднання правоохоронного спрямування володіють правами і обов'язками в участі і наданні сприяння органам місцевої влади щодо забезпечення публічної безпеки в межах місцевих утворень. Вони повинні виражатися в конкретних правових, організаційних, матеріальних та інших формах, необхідних для участі громадян, громадських об'єднань, недержавних органів правоохоронного спрямування (приватні охоронні підприємства та служби безпеки, створювані на підприємствах та в організаціях місцевих органів влади) в охороні правопорядку та забезпеченні публічної безпеки.

Через це сьогодні назріла гостра потреба їхньої легалізації, тобто надання цим формам діяльності законодавчого закріплення.

9. Функція охорони правопорядку є однією з основних внутрішніх функцій держави. Для її виконання в структурі органів державної влади створюється система спеціальних (правоохоронних) органів. У діяльності цих органів з охорони громадського порядку та забезпечення публічної безпеки значну допомогу надають різні громадські формування. Їх можна розділити на чотири групи.

Першу групу утворюють громадські організації, безпосередньо призначені для сприяння Національній поліції в охороні громадського порядку, – громадські формування з охорони громадського порядку.

Друга група охоплює трудові колективи підприємств, установ та організацій всіх організаційно-правових форм і створювані ними органи громадської самодіяльності (комісії, секції, ради профілактики, соціально-профілактичні центри, громадські інспекції з попередження правопорушень неповнолітніх, робочі групи).

Третю групу становлять громадяни та створювані ними органи громадської самодіяльності (інститути громадянського суспільства) за місцем проживання, покликані сприяти Національній поліції в охороні громадського порядку (публічного порядку) (ради і комітети мікрорайонів; житлових комплексів, будинкові, вуличні, квартальні комітети, батьківські комітети інші органи, створені відповідно до Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей»).

Четверта група – це суспільні юрисдикційні органи, що володіють правом розгляду конкретних справ і прийняття у них рішень (адміністративні комісії, виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад та їхні посадові особи).

10. Повноваження органів місцевої влади у сфері охорони громадського порядку та забезпечення публічної безпеки віднедавна активно розвиваються у деяких областях України. Накопичено досвід

поетапного формування і практики адміністративно-правового забезпечення діяльності суб'єктів безпеки на регіональному та місцевому рівнях, який доцільно використовувати у правоохоронній діяльності.

На сьогодні правоохоронні органи ще не повною мірою використовують у боротьбі зі злочинністю можливості недержавних суб'єктів правоохоронної діяльності. Це зумовлено тим, що процес оформлення їхнього правового статусу на сучасному етапі розвитку України залишається незавершеним, а законодавчі норми, які встановлюють їхню компетенцію, не вирізняються взаємною зв'язаністю, чіткістю і визначеністю.

Висновки. Законодавча основа місцевого самоврядування, яка нині існує в державі, не дає змоги цілком вирішити проблему розмежування повноважень різних рівнів влади, що перешкоджає ефективному вирішенню низки найважливіших питань діяльності місцевих органів влади, зокрема питання реалізації конституційної норми про можливість наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями. Зазначений недолік найістотніше відбивається на їхній здатності брати участь у забезпеченні публічної безпеки.

Таким чином ситуація, що склалася, негативно впливає на якість виконання завдань охорони громадського порядку і забезпечення публічної безпеки на території місцевих утворень органами місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування.

1. Хомишин І. Ю. Адміністративно-правові аспекти вдосконалення співпраці ОВС та органів місцевого самоврядування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / І. Ю. Хомишин. – Львів, 2010. – 20 с.

2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>

3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

4. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

5. Єсімов С. С. Особливості нормативно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки в країнах Європейського Союзу / В. З. Дитюк, С. С. Єсімов // Вісник НУ «Львівська політехніка». Юрид. науки. – Львів: Вид-во «Львівської політехніки», 2015. – № 827. – С. 10–17.

Ковалив М. В. Обеспечение охраны общественного порядка органами местной исполнительной власти и местного самоуправления

Затрагиваются вопросы обеспечения охраны общественного порядка органами местной исполнительной власти и местного самоуправления. Раскрывается сущность охраны общественного порядка как чрезвычайно важного объекта социального управления, который является неотъемлемым условием нормального существования гражданского общества и функционирования всех его структур. Рассматриваются проблемы организации обеспечения общественной безопасности органов местной исполнительной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: *охрана общественного порядка, публичная безопасность, органы исполнительной власти, местное самоуправление, охрана правопорядка.*

Kovaliv M. V. Provision of public order protection by local executive bodies and local self-governments

The article deals with ensuring the protection of the public order by local executive bodies and local self-governments.

Protection of public order is a very important object of social administration, which is a necessary precondition for the normal existence of civil society and functioning of all its structures (political, economic, and cultural). The weakening of the function of public order protection causes the increasing of administrative offences and crimes, the sharp decreasing of the culture of human communication, the damage of public property in public places, the violation of sanitary and environmental regulations. The offenses come into contradictions with the generally accepted rules of human behavior, the norms of morality. Efficient organization of authority of government and local authority, a purposeful formation of its bodies, strengthening the state discipline, reliable law enforcement and security give the opportunity to successfully overcome these antisocial manifestations.

The Constitution of Ukraine embodies the right of local self-government bodies to independently carry out the protection of public order in subordinate to them territories. The Law of Ukraine «On local self-government in Ukraine» determines the issue of public order as the issue of local importance, and carries it to the number of issues under the local government.

The legislative basis of local self-government, existing at the present time, does not allow full solving the problem of the delimitation of the powers of different levels of government, which prevents the efficient solution of a number of important issues of the activity of the local authorities, including the question of the implementation of the constitutional provisions on the possibility of giving local authorities separate state powers. Mentioned lack is reflected on their ability to participate in ensuring public safety.

Key words: *protection of public order, public security, executive authorities, local self-government, protection of law and order.*

Стаття надійшла 10 лютого 2017 р.