

**І.Г. Саліга,**  
здобувач кафедри фінансового  
та адміністративного права  
Українського державного університету  
фінансів та міжнародної торгівлі

## ОБҐРУНТУВАННЯ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ТА ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Розглянуто питання охорони громадського порядку та громадської безпеки й участі в цьому процесі органів місцевого самоврядування. На основі аналізу запропоновано розроблення нової концепції у визначеній сфері та внесення змін до чинного законодавства.*

**Ключові слова:** охорона громадського порядку та громадської безпеки, органи місцевого самоврядування, місцева міліція, громадські організації, повноваження органів місцевого самоврядування.

*Рассматриваются вопросы охраны общественного порядка и общественной безопасности, а также участия в этом процессе органов местного самоуправления. На основе анализа предложена разработка новой концепции в упомянутой сфере и внесения изменений в действующее законодательство.*

**Ключевые слова:** охрана общественного порядка и общественной безопасности, органы местного самоуправления, местная милиция, общественные организации, полномочия органов местного самоуправления.

*Issues of public order and public security guarding, as well as the participation in this process of local government are considered. At the basis of an analysis several proposals are given. They concern a new concept of the organization of public order and public security guarding as well as the changes to the existing legislation.*

**Keywords:** guarding of public order and public security, local government organs, local militia, public organizations, authorities of organs of local government.

У сучасному українському суспільстві набувають гостроти питання охорони громадської безпеки та громадського порядку, які здійснюють вплив на всі процеси і визначають рівень довіри до влади та до управління в цілому. Окремі дослідження доводять, що питання охорони громадської безпеки, забезпечення громадян необхідними засобами для існування, водою, теплом, електрикою, хлібом та іншими речами сприяє підвищенню рівня громадського порядку. З іншого боку, виникнення негараздів, пов'язаних із зазначеним забезпеченням, може викликати соціальну напругу та порушення громадського порядку. Таким чином, ми можемо розглядати питання охорони громадської безпеки в тісному взаємозв'язку із впливом на стан охорони громадського порядку.

У більшості досліджень у сучасній українській юридичній літературі проводиться розмежування розглянутих понять: охорона громадського порядку – це завдання правоохоронних органів, а охорона громадської безпеки – це завдання Державної служби з надзвичайних ситуацій. Разом з тим, органи місцевого самоврядування нібито й не беруть участі у цьому процесі

Метою нашого дослідження є обґрунтування тези про те, що охорона громадської безпеки більшою мірою, а охорона громадського порядку також певною мірою є прерогативою органів місцевого самоврядування. Державні органи мають свої чіткі завдання, а порядок на місцях повинні підтримувати структури органів місцевого самоврядування.

Слід зауважити, що систематичного вивчення питань охорони громадської безпеки та громадського порядку органами місцевого самоврядування в Україні

дотепер не проводилося. Дисертаційні дослідження, які стосувалися питань охорони громадського порядку та громадської безпеки органами місцевого самоврядування, це питання висвітлювали поверхово [1, 2]. Загалом наукові дослідження щодо місцевого самоврядування та місцевих органів влади стосувалися в більшості випадків фінансування органів місцевого самоврядування, розподілу повноважень та вирішення інших питань суспільного життя, а не охорони громадського порядку та громадської безпеки.

Наприкінці 2004 року й надалі в юридичній науці та літературі почали обговорюватися аспекти формування місцевої міліції, яка повинна була взяти на себе всі питання щодо охорони громадського порядку та громадської безпеки на місцях. Були прийняті окремі нормативні акти [3, 4], проте питання не було доведено до кінця, адже активний спротив чинили і МВС України, і місцеві органи влади, які не хотіли відповідати за порядок на місцях.

У цілому органи місцевого самоврядування весь період незалежності України тільки те й робили, що намагалися не перебирати на себе питання відповідальності за охорону громадського порядку та громадської безпеки. Про це свідчать також окремі дослідження, які були проведені в Україні [5, 6].

Питання про охорону громадського порядку та громадської безпеки в Україні ставилося неодноразово. Були проведені численні реформи органів внутрішніх справ України, підготовлені окремі нормативні акти, але практично до сьогодні охорону громадського порядку та громадської безпеки здійснюють тільки органи внутрішніх справ. Місцеві органи влади та місцевого самоврядування не беруть участі в зазначеному процесі.

Якщо розглядати згадане питання з точки зору організації діяльності з охорони громадського порядку та громадської безпеки, то треба передовсім вирішити питання фінансування такої діяльності. Створення добровільних формувань з охорони громадського порядку, які почали створюватися в Україні після прийняття Закону України "Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону" [7], певною мірою стимулювало участь місцевих органів в охороні громадського порядку та громадської безпеки. Місцеві органи почали створювати організації, які б надавали допомогу органам внутрішніх справ у питаннях охорони громадського порядку та громадської безпеки. Проте цей процес не дійшов до кінця, адже не було фінансування, крім того, це знову ж таки поклало певну відповідальність на місцевих керівників за стан справ у містах та селах.

Змінити ситуацію на краще сьогодні вже неможливо, вимоги зазначеного закону не виконуються, і в більшості випадків всі питання щодо охорони громадського порядку та громадської безпеки покладено на підрозділи міліції.

При розгляді питання щодо підвищення ефективності роботи з охорони громадського порядку та громадської безпеки необхідно, на нашу думку, враховувати досвід роботи зарубіжних країн у цій сфері. У більшості країн Західної Європи та США формування місцевої поліції здійснюють охорону громадського порядку та громадської безпеки й вони не підпорядковуються центральним органам поліції. Такі формування знаходяться на утриманні місцевих органів влади й підзвітні ним. При цьому місцеві органи влади самі вирішують, скільки осіб вони можуть задіяти для відповідної охорони громадського порядку та громадської безпеки. При цьому громадські формування з охорони порядку також існують, але вони працюють разом з місцевою поліцією. Місцеві органи влади знають практично всі місця, де можуть вчинитися правопорушення, тому для проведення профілактичних заходів немає необхідності навантажувати поліцейські формування. З іншого боку, місцеві органи влади, як і всі мешканці невеличких міст і сіл, знають практично всіх жителів, їх уподобання та звички, самі здатні організувати охорону громадського порядку. Для України з метою вдосконалення охорони громадського порядку та громадської безпеки перш за все треба докорінно змінити саму концепцію організації роботи з охорони громадського порядку та громадської безпеки.

Нова концепція організації охорони громадського порядку та громадської безпеки повинна будуватися на тому, що міліція не може охопити всі населені пункти та

інші території з метою здійснення згаданих заходів. Органи місцевого самоврядування повинні брати в руки і створювати відповідні організації, завданням яких має стати охорона громадського порядку та громадської безпеки. Для цього перш за все треба вирішити питання фінансування заходів з охорони громадського порядку та громадської безпеки за рахунок місцевих бюджетів. Це може бути зроблено за рахунок введення окремих місцевих податків, створення спеціальних фондів, на рахунки яких мають перераховувати кошти порушники порядку або спонсори й т. ін.

Органи місцевого самоврядування також відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування” мають право приймати рішення про передачу окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, і визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення [8].

Для потреб громадських організацій, які займаються питаннями охорони громадського порядку та громадської безпеки, органи місцевого самоврядування можуть виділяти відповідні приміщення й вирішувати питання про їх використання. Це також має певне значення в роботі, яка спрямована на охорону громадського порядку та громадської безпеки. Крім того, такі приміщення можуть використовуватися і працівниками органів внутрішніх справ України для проведення окремих заходів.

У згаданому законі передбачено також норму про те, що органи місцевої влади мають право на заслуховування інформації прокурорів та керівників органів внутрішніх справ про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території [8].

З одного боку, такі заходи повинні підвищити ефективність діяльності з охорони громадського порядку та громадської безпеки, проте якщо органи внутрішніх справ не мають практичної можливості забезпечити всю територію, яку вони обслуговують надійною охороною, то, звичайно, такі заслуховування не призведуть до бажаних результатів.

Мабуть, доцільно розробляти й узгоджувати спільні плани разом із працівниками правоохоронних органів щодо охорони громадського порядку та громадської безпеки. При цьому ці плани мають носити як довгостроковий, так і короткостроковий характер. Тобто повинна розроблятися стратегія й тактика охорони громадського порядку та громадської безпеки на певній території. При цьому треба виробити механізми, які б передбачали виконання згаданих планів незалежно від зміни влади чи політичних сил, які перебувають при владі.

У розробці таких планів повинні брати участь не тільки працівники правоохоронних органів, а й керівники медичних установ, шкіл та дошкільних навчальних закладів, інших державних установ та організацій, які мають стосунок до громадської безпеки та охорони громадського порядку.

Певну роль в організації охорони громадського порядку та громадської безпеки на місцях відіграють засоби масової інформації. У сучасному суспільстві інформація поширюється досить швидко й досить відчутно впливає на свідомість людей. Місцеві ЗМІ за умови чіткого спрямування та взаємодії з органами місцевого самоврядування і правоохоронними органами можуть сприяти певному зниженню кількості правопорушень та їх профілактиці. Тим більше, що в згаданому законі передбачено, що органи місцевого самоврядування можуть приймати рішення про заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників [8].

В цілому, враховуючи ситуацію, яка складається у державі у питаннях громадського порядку та громадської безпеки, мабуть, видається доцільним прийняття Закону України “Про охорону громадського порядку та громадської безпеки”, у якому необхідно передбачити всі згадані питання й надати органам місцевого самоврядування повноваження щодо охорони громадського порядку та громадської безпеки. Крім того, у зазначеному законі треба передбачити всі джерела фінансування, а надалі і створення місцевої міліції або інших формувань, які б забезпечували охорону громадського порядку та громадської безпеки.

Питання охорони громадського порядку та громадської безпеки є невирішеним в нашій країні протягом останніх 20 років. З метою його вирішення можна запропонувати наступні кроки:

– прийняти Закон України “Про охорону громадської безпеки”, у якому передбачити делегування повноважень із охорони громадського порядку та громадської безпеки місцевій владі. До цього закону треба включити питання формування місцевої міліції чи інших формувань, фінансування заходів з охорони громадського порядку та громадської безпеки й розподіл повноважень між працівниками органів внутрішніх справ України та формуваннями з охорони громадського порядку та громадської безпеки при місцевій владі;

– розробити нову концепцію охорони громадського порядку та громадської безпеки, яка б підвищувала відповідальність органів місцевого самоврядування за діяльність у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки, і надати зазначеним питанням статусу головних у роботі місцевої влади;

– вивчити й опрацювати досвід охорони громадського порядку та громадської безпеки в зарубіжних країнах з метою використання його в Україні.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Назар Ю.С.* Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень [Текст] : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ю.С. Назар. – К. : 2007. – 212 с.

2. *Карабін Т.О.* Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : теоретичні та практичні питання [Текст] : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Т.О. Карабін. – Х. : 2007. – 203 с.

3. Про утворення місцевої міліції : Указ Президента України від 22.01.2001 № 29.

4. Щодо проведення експерименту по утворенню в Україні підрозділів місцевої міліції : Лист МВС України від 11.09.1995 № 3741/ кв.

5. *Сергєєв А.В.* Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку [Текст] : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.В. Сергєєв. – Х., 2004. – 216 с.

6. *Камінський А.І.* Становлення місцевої міліції в умовах реформування органів внутрішніх справ України [Текст] : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.І. Камінський. – Х. : 2008. – 214 с.

7. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835 // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

Отримано 1.04.2013