

ІСТОРИОГРАФІЯ ВЗАЄМОДІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

HISTORIOGRAPHY OF THE INTERACTION OF TERRITORIAL BODIES OF THE NATIONAL POLICE WITH LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE SPHERE OF ENSURING PUBLIC SAFETY AND ORDER

Барба В.Є., здобувач

Одеського державного університету внутрішніх справ

У статті досліджено історичний аспект взаємодії територіальних органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. Визначено, що правові засади взаємодії територіальних органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування нерозривно пов'язані з використанням історичного досвіду в сучасних умовах. Початком налагодження такої взаємодії можна вважати 1921 рік, коли з'явилися пропозиції до населення подавати відгуки про роботу міліції. Відтак почалося широке використання засобів масової інформації для розшуку злочинців, своєчасного попередження громадян про сезонні злочини, опису профілактичних заходів. Партійне керівництво країни наголошувало на необхідності зміцнення зв'язків міліції з громадськістю в боротьбі з порушеннями громадського порядку, запровадження в практику регулярних звітів працівників перед трудящими, висвітлення їхньої роботи в пресі. Наступний етап пов'язаний із запровадженням тісної взаємодії міліції з добровільними народними дружинами по охороні громадського порядку, підтриманням постійного зв'язку із громадськими організаціями. Із початком демократичних перетворень оновлене законодавство про міліцію передбачало право залучати громадян за їхньою згодою до співробітництва для профілактичної і оперативно-розшукової діяльності, а примусове залучення громадян до співробітництва з правоохоронними органами заборонялося. Зі здобуттям незалежності участь громадськості в боротьбі зі злочинністю та протиправними проявами була законодавчо закріплена, було визначено повноваження органів державної влади щодо залучення населення до протидії правопорушенням, організації взаємодії між ними, порядку здійснення нагляду і контролю за діяльністю громадських формувань, засади правових гарантій та соціального захисту осіб, залучених до охорони громадського порядку. У підсумку доведено, що взаємодія Національної поліції з органами місцевого самоврядування історично побудована за принципом рівноправної, спільної участі у розробленні та провадженні заходів, спрямованих на підтримання та підвищення рівня публічної безпеки і порядку.

Ключові слова: територіальні органи Національної поліції, органи місцевого самоврядування, взаємодія, забезпечення, публічна безпека і порядок.

The article examines the historiography of the interaction of territorial bodies of the National Police with local self-government bodies in the sphere of ensuring public safety and order. It was determined that the legal principles of interaction between territorial bodies of the National Police and local self-government bodies are inextricably linked to the use of historical experience in modern conditions. The beginning of establishing such interaction can be considered the year 1921, when proposals appeared for the population to submit feedback on the work of the police. Thus began the widespread use of mass media for the search for criminals, timely warning of citizens about seasonal crimes, description of preventive measures. The country's party leadership emphasized the need to strengthen the police's relations with the public in the fight against violations of public order, to introduce into practice regular reports of employees to the workers, and to cover their work in the press. The next stage is related to the introduction of close cooperation between the police and voluntary people's wives for the protection of public order, maintaining constant contact with public organizations. With the beginning of democratic transformations, the updated legislation on the police provided for the right to involve citizens, with their consent, in cooperation for preventive and investigative activities, and the forced involvement of citizens in cooperation with law enforcement agencies was prohibited. With the achievement of independence, the participation of the public in the fight against crime and illegal manifestations was legally enshrined, the powers of state authorities regarding the involvement of the public in combating offenses, the organization of interaction between them, the procedure for supervising and controlling the activities of public organizations, the principles of legal guarantees and social protection were defined persons involved in the protection of public order. As a result, it is proven that the interaction of the National Police with local self-government bodies is historically based on the principle of equal, joint participation in the development and implementation of measures aimed at maintaining and improving the level of public safety and order.

Key words: territorial bodies of the National Police, local self-government bodies, interaction, provision, public safety and order.

Вступ. Сучасний розвиток незалежної України неможливий без функціонування ефективної системи забезпечення публічної безпеки і порядку. Водночас в останній час спостерігається зростання недовіри населення до поліції у сфері захисту основних прав і свобод людини та громадянина й ефективного забезпечення публічної безпеки і порядку. У зв'язку із цим необхідною умовою забезпечення публічної безпеки і порядку є широка взаємодія територіальних органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування, а також вироблення алгоритму чітких і послідовних дій державних органів влади, органів місцевого самоврядування та громадян у процесі такої взаємодії.

Постановка проблеми. Одним з пріоритетних завдань забезпечення національної безпеки України в умовах напруженої політичної, економічної, соціальної ситуації є посилення ролі держави щодо забезпечення на території нашої країни публічної безпеки і порядку шляхом створення необхідної правової бази та механізму її використання. Забезпечення публічної безпеки і порядку

залишаються сьогодні пріоритетом для всього суспільства, і в першу чергу для органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування. Безумовно, подальший якісний розвиток взаємодії Національної поліції та органів місцевого самоврядування за будь-яких реформ та запозичень зарубіжної практики неможливий без дослідження власного історичного досвіду.

Результати дослідження. Різним аспектам взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку присвячено роботи таких фахівців: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, О.В. Баграченка, М.В. Возника, О.С. Доценка, С.Ю. Жили, А.Т. Комзюка, В.В. Левицької, М.В. Лошицького, О.С. Проневич, В.Г. Фатхутдінова та ін. Водночас, урахувавши сучасні тенденції реформування правоохоронних органів, чимало питань зазначеної проблематики і дотепер залишаються актуальними та дискусійними. Тому виникає потреба системного дослідження історичних витоків взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції

з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

Метою статті є дослідження історичного досвіду взаємодії територіальних органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, визначення основних етапів становлення і розвитку такої взаємодії.

Правові засади взаємодії територіальних органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування нерозривно пов'язані з використанням історичного досвіду в сучасних умовах. Початком налагодження взаємодії з громадськістю можна вважати 1921 рік, коли у пресі з'явилися оголошення з пропозиціями до населення подавати відгуки про роботу працівників міліції. На раді губернських виконкомів України від 10 липня 1922 року порушувалося питання про заснування в засобах масової інформації спеціальних рубрик, які б висвітлювали діяльність органів внутрішніх справ, а в наказі для міліції та карного розшуку УРСР від 13 грудня 1923 року вказувалося на необхідність потурбуватися про широке опублікування і вивішування на помітних місцях всіх (за винятком таємних) інструкцій, вказівок і наказів керівних органів щодо роботи міліції і карного розшуку.

У квітні 1928 року II Всеросійський з'їзд адміністративних працівників, розглянувши роботу міліції, указав на можливість ознайомлювати населення з усім, що виходить за рамки таємно-розшукової діяльності. Із цією метою пропонувалося ширше використовувати можливості засобів масової інформації, публікувати в газетах прикмети розшукуваних злочинців, своєчасно попереджати громадян про сезонні злочини з описуванням профілактичних заходів. На основі рішень II Всеросійського з'їзду адміністративних працівників президія ЦК ВКП(б) в червні 1928 року прийняла постанову «Про результати обстеження міліції і органів карного розшуку». У ній наголошувалося на необхідності зміцнення зв'язків міліції з громадськістю в боротьбі з порушеннями громадського порядку, упровадження в практику регулярних звітів працівників перед трудящими, висвітлення їхньої роботи в пресі. Для цього майже по всій території України МВС, головні управління та місцеві органи міліції УРСР починають видавати власні періодичні видання. Також для поліпшення взаємодії засобів масової інформації та органів внутрішніх справ насамперед пропонувалося розробляти спільні тематичні плани публікацій і передач, надавати журналістам практичну допомогу в підготовці матеріалів, своєчасно інформувати редакції про заходи, вжиті за критичними виступами, а також не допускати передчасного розголошення даних розслідування і розшифровки методів оперативної роботи.

Уже у 1962 році організаційно-правові засади діяльності міліції регулювалися приписами прийнятого «Положення про радянську міліцію», де наголошувалося на необхідності підтримання міліцією постійного зв'язку із широкими масами трудящих і громадськими організаціями та працювати «в тісній взаємодії з добровільними народними дружинами по охороні громадського порядку».

Закон України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року передбачав, що міліція має право для виконання покладених на неї завдань залучати громадян за їхньою згодою до співробітництва в порядку, установленому законами, що регулюють профілактичну й оперативно-розшукову діяльність, а примусове залучення громадян до співробітництва з правоохоронними органами заборонялося. Крім цього, оперативним підрозділам міліції законом було надане право встановлювати конфіденційне співробітництво з громадянами на засадах добровільності та використовувати їхню добровільну допомогу.

Участь громадськості та населення в боротьбі зі злочинністю та протиправними проявами регулювалася Законом України «Про участь громадян в охороні громадського

порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 року. Саме цей нормативний документ визначав повноваження органів державної влади, у тому числі й органів внутрішніх справ щодо залучення населення до протидії правопорушенням, організації взаємодії між ними, порядку здійснення нагляду і контролю за діяльністю громадських формувань тощо. Закон визначав статус і роль громадських формувань, що виконували завдання у сфері охорони громадського порядку, механізм їх створення та реєстрації, форми й методи роботи таких формувань, регулював питання набуття громадянами членства в них, установлював обов'язки і права членів цих об'єднань, а також визначав засади правових гарантій та соціального захисту осіб, залучених до охорони громадського порядку.

Наведені вище законодавчі норми були правовою основою для залучення громадян та громадських об'єднань до охорони громадського порядку, профілактики правопорушень, а також підставою для розроблення інших законодавчих норм та приведення в дію спеціальних програм і заходів, щодо такої діяльності.

Разом з тим, як зазначає Павліченко В.М. практика того часу свідчила про слабкий рівень організації взаємодії міліції з органами місцевого самоврядування. Як правило, вона мала епізодичний характер, в окремих випадках виникало дублювання при виконанні певних контролюючих функцій. У цілому даний напрям у діяльності міліції та органів місцевого самоврядування характеризувався неузгодженістю дій. На зазначене впливало перш за все відсутність належного нормативно-правового забезпечення [1, 95-99]. Також існувала певна нерівність між цими двома суб'єктами, оскільки міліція здійснювала безпосереднє забезпечення правопорядку, а органи місцевого самоврядування лише допомагали їм у цьому, разом з тим, міліція в цілому, а так само її окремі структурні підрозділи зобов'язані були вирішувати визначене коло проблем разом з органами місцевого самоврядування.

Законодавство, яке регламентувало діяльність органів місцевого самоврядування, взагалі не передбачало такої взаємодії. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] надавав сільським, селищним, міським радам право приймати рішення щодо створення міліції, яка б утримувалася за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, але підстави та умови її створення, функції, завдання та повноваження такої міліції чинним законодавством не були визначені.

Не вдалося врегулювати це питання і прийнятою 2001 року Концепцією щодо внесення змін до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» [3].

Із часом Конституція України 1996 р. [4] визначила нові орієнтири для всієї державної діяльності, також і для правоохоронної. На міліцію України покладалося виконання значного обсягу завдань щодо виявлення, припинення та профілактики злочинів.

Центральним органом у організації взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів України була Генеральна прокуратура України. На підставі Указу Президента України «Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю» від 12 лютого 2000 р. № 229 [5] на прокуратуру покладалася обов'язки щодо координації діяльності органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки, Державної податкової адміністрації України тощо. Формами здійснення координації діяльності було:

- обмін інформацією з питань боротьби зі злочинністю за окремими запитами або з власної ініціативи;
- проведення нарад керівників правоохоронних органів;
- видання спільних наказів, вказівок, інструкцій, інформаційних листів;
- надання допомоги місцевим органам у боротьбі зі злочинністю;

- поширення позитивного досвіду;
- проведення спільних заходів щодо виявлення, припинення, профілактики злочинів;
- створення слідчо-оперативних груп для розслідування злочинів;
- підвищення кваліфікації співробітників правоохоронних органів тощо.

Система взаємодії міліції і органів місцевого самоврядування була системою управління, у якій реалізувалися методи переконання і примусу. У такому взаємозв'язку органи внутрішніх справ і органів місцевого самоврядування функціонували в таких режимах: режим повсякденної діяльності; режим підвищеної готовності; режим надзвичайного стану; режим ліквідації наслідків надзвичайного стану. Принциповим було планування спільних заходів міліції і органів місцевого самоврядування щодо охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки. Також система взаємодії міліції і органів місцевого самоврядування охоплювала цілий комплекс проблем, включаючи етапи їх прогнозування, запобігання і підготовки особового складу, а також усунення наслідків правопорушень.

У цілому ж взаємодія органів внутрішніх справ з іншими правоохоронними органами, органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими формуваннями базувалася на принципах забезпечення громадської безпеки та громадського порядку.

Питання взаємодії міліції з іншими державними органами, включаючи органи місцевого самоврядування, були закріплені в статутах, настановах, наказах, інструкціях та розпорядженнях Міністерства внутрішніх справ України. Так взаємодія полягала, з-поміж всього, і у тому, що міліція у межах своїх повноважень сприяла депутатам і зареєстрованим кандидатам представницьких органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадовим особам органів державної влади й органів місцевого самоврядування, членам виборчих комісій, комісії референдуму, представникам суспільних об'єднань. Таке сприяння виконувалося лише з метою підтримання правопорядку і дотримання законності. Міліція також надавала виборчим комісіям на їхні запити відомості про наявність не знятої чи не погашеної судимості серед кандидатів чи зареєстрованих депутатів на виборні посади в органах державної влади, органах місцевого самоврядування.

Органи внутрішніх справ взаємодіяли з органами місцевого самоврядування з питань установа чисельності місцевої міліції, діяльності якої здійснювалася на основі таких принципів: пріоритет і захист інтересів особистості; законність, адекватне реагування на погрози публічному порядку і безпеці громадян; припинення і розслідування правопорушень і злочинів; взаємодія всіх структур місцевої міліції із силами і засобами державного рівня; інтеграція в міжнародні муніципальні органи внутрішніх справ; підконтрольність місцевої міліції державним і суспільним інститутам.

Взаємодія вищевказаних органів відбувалася також при проведенні спільного огляду виробничих, складських, торгових та інших службових приміщень, транспортних засобів, інших місць збереження і використання майна у випадку, якщо відсутній власник майна, його представники або уповноважені ним особи, але тільки за наявності даних про порушення, що могли призвести до кримінальної чи адміністративної відповідальності, а також при порушенні законодавства щодо фінансової, господарської та підприємницької діяльності.

Сучасні виклики і загрози, зумовлені впливом комплексу воєнних, соціально-демографічних, економічних, політичних, правових, психологічних і технологічних факторів, зумовили докорінну реформу МВС (у загальному процесі глибинних змін у правоохоронній системі держави як ключової вимоги суспільства), що старту-

вала фактично одночасно з реформою місцевого самоврядування і територіальної організації влади на засадах децентралізації у 2014 році. Сьогодні саме оновлені органи з системи МВС – Національна поліція та Державна служба з надзвичайних ситуацій (ДСНС) – забезпечують процес децентралізації у сфері правопорядку та безпеки життєдіяльності громадян.

У ході реалізації Стратегії 02 липня 2015 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про Національну поліцію», який став основним нормативно-правовим актом, що регулює процес взаємодії поліції та інших державних органів [6], зокрема, у ст. 5 зазначено, що поліція в процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку й іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону й інших нормативно-правових актів. Прийнятий Закон України «Про національну поліцію» систематизував форми здійснення такої взаємодії. Водночас ніяких нових форм взаємодії не з'явилося, окрім появи у законодавчому обігу нових терміносполучень, наприклад «публічна безпека і порядок», особливо зважаючи на відсутність їх законодавчого визначення та відповідно термінологічної узгодженості з іншими нормативно-правовими актами, де наразі використовуються усталені юридичні конструкції «громадська безпека» та «громадський порядок».

Одним з головних завдань Стратегії від 02 липня 2015 року було підвищення ролі інститутів громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування в забезпеченні прав і свобод людини і громадянина, а також налагодження ефективного співпраці з населенням та місцевими громадами.

З одного боку, МВС було реформовано в єдиний головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики у сферах: забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; підтримання публічної безпеки і порядку; забезпечення безпеки дорожнього руху; захисту державного кордону та охорони суверенних прав України; організації цивільного захисту, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків; міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб. МВС як єдиний головний орган став забезпечувати спрямування і координацію Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ діяльності Національної поліції, ДСНС, Адміністрації Держприкордонслужби, ДМС, Національної гвардії для реалізації державної політики у відповідних сферах.

Так низку першочергових заходів із реформування системи МВС, зокрема у контексті децентралізації виконано не було через низку взаємопов'язаних факторів, а саме:

- неврегульованість питання законодавчого розподілу прав і відповідальності між муніципальною та національною міліцією;
- незавершеність процесу формування територіальних громад у ході реалізації реформи децентралізації, зокрема неповнота законодавчого закріплення повноважень новостворених територіальних громад;
- невизначеність функцій та повноважень майбутніх правоохоронних органів на національному та особливо на місцевому рівні в ході реформи децентралізації.

Комплекс невирішених питань призвів до розроблення та прийняття Урядом у листопаді 2017 року нової Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року [7]. Метою прийнятого акта стала подальша розбудова стійкої і функціональної системи Міністерства внутрішніх справ України, зміцнення безпеки державного кордону, громадської безпеки і порядку в державі, забезпечення формування та ефективної реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ.

Цілями Стратегії-2020 було створення безпечного середовища розвитку вільного суспільства, забезпечення

високої ефективності діяльності органів системи МВС, зміцнення суспільної довіри до неї з урахуванням визначальної ролі громадянина у розбудові України як безпечної європейської держави. Зокрема, одним із підходів, що мали забезпечувати реалізацію цілей Стратегії-2020, було залучення суспільства до процесу створення безпечного середовища, яке передбачає тісну співпрацю з територіальними громадами і суспільством у цілому; створення механізмів партнерства з інститутами громадянського суспільства; нетерпимість до корупції. Отже, роль оновленої Національної поліції в реформі децентралізації полягала, передусім, у посиленні сектору безпеки на рівні новостворених органів місцевого самоврядування.

Разом з тим, заявлена реформа системи МВС не здійснилася в повному обсязі, що, напевно, зумовило розроблення та затвердження Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України від 29.06.2021 р. Стратегію розроблено відповідно до положень Конституції Укра-

їни, Кодексу цивільного захисту України, Законів України «Про національну безпеку України», «Про Національну поліцію», «Про Національну гвардію України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», інших актів законодавства. У Стратегії в цілому зазначено про досягнення суспільного блага у вигляді забезпечення загального порядку, який полягає у створенні і підтриманні безпечних та гармонійних умов існування усього суспільства і держави.

Висновки. Отже, аналізуючи історіографію взаємодії територіальних органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку в умовах напруженої політичної, економічної, соціальної ситуації, можна зазначити, що посилення ролі держави щодо забезпечення на території нашої країни публічної безпеки і порядку є одним з пріоритетних завдань України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Павліченко В.М. Організаційно-правові засади взаємодії міліції з органами місцевого самоврядування у сфері підприємницької діяльності. *Право і Безпека*. 2012. № 1. С. 95-99.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
3. Про схвалення Концепції щодо внесення змін до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/69-2001-%D1%80#Text>.
4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю від 12 лютого 2000 р. № 229. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/229/2000#Text>.
6. Про Національну поліцію: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*, 2015, № 40-41, ст.379.
7. Стратегія розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року. *Розпорядження Кабінету Міністрів України* від 15 листопада 2017 р. № 1023-р.