



**Володимир Гайдай**

*Національна академія державного управління при Президентові України (Київ, Україна)*

## Механізми забезпечення охорони громадського порядку на місцевому рівні в умовах децентралізації влади: досвід ЄС для України

Метою статті є вивчення досвіду виникнення, розвитку муніципальних сил правопорядку, аналіз сучасного стану забезпечення діяльності місцевої поліції в європейських країнах. Вивчення розвитку місцевої поліції, стан правового, економічного забезпечення в Україні, формування пропозиції щодо розвитку муніципальної поліції в Україні.

Започаткована реформа децентралізації влади в Україні, активний розвиток місцевого самоврядування, побудова громадянського суспільства, створення об'єднаних територіальних громад, передача ресурсів, повноважень з центрального рівня на місцеві рівні в рамках децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування зумовила необхідність посилення ролі місцевого самоврядування у сфері забезпечення охорони громадського порядку разом з посиленням ролі органів місцевого самоврядування у сферах медицини й освіти, у наданні доступних та якісних адміністративних, комунальних, соціальних послуг. Додатковою умовою утворення місцевих сил правопорядку є зв'язок між розвитком місцевого самоврядування в демократичних країнах світу з розвитком місцевих сил правопорядку.

Відповідно, актуальність та потреба створення муніципальної поліції в Україні - демократичній державі, не викликає сумніву, про що, додатково, свідчить активне обговорення цієї теми як серед посадовців, так і серед громадськості.

В статті проаналізовано світовий досвід виникнення та сучасний стан функціонування муніципальної поліції в європейських країнах з демократичним політичним режимом. Виявлено тенденції розвитку муніципальної поліції в країнах Європи. Визначено існуючі світові моделі фінансового забезпечення муніципальної поліції.

Розглянуто вітчизняні підходи до створення муніципальної поліції. Вивчено сучасний стан розробки проєктів муніципальних сил правопорядку, стан прийняття нормативно правової бази для запровадження функціонування муніципальної варті. Здійснено аналіз проблемних аспектів функціонування Національної поліції України, стану корупції в Україні як шляху для можливого зловживання та використання органів правопорядку для інтересів певних класів. На основі досвіду європейських держав-членів ЄС сформовано рекомендації щодо організації та визначення джерел фінансування органів муніципального правопорядку.

**Ключові слова:** муніципальна поліція, муніципальна варта, органи місцевого самоврядування, джерела фінансування

**Volodymyr Haidai**

*National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (Kyiv, Ukraine)*

## Mechanisms for ensuring public order protection at the local level in conditions of decentralization of government: EU experience for Ukraine

The aim of the article is to study the experience of the emergence and development of municipal law enforcement agencies, to analyse the current state of local police in European countries. The other aim of the article is to study the development of local police, the state of legal, economic support in Ukraine, to form suggestions for the development of municipal police in Ukraine.

The initiated reform of decentralization of power in Ukraine, active development of local self-government, building civil society, creation of united territorial communities, transfer of resources, powers from the central level to local levels in the framework of decentralization and local government reform have necessitated the strengthening role of local self-government. Protection of public order should go together with strengthening of a role of local governments in the spheres of medicine and education, in rendering accessible and qualitative administrative, municipal, social services. An additional condition for the formation of local law enforcement is the connection between the development of local self-government in democracies with the development of local law enforcement.

Accordingly, the urgency and need to create municipal police in Ukraine, which is a democratic state, is beyond doubt, as evidenced by the active discussion of this topic, both among officials and the public.

The world experience of the emergence and current state of functioning of the municipal police in European



countries with democratic political regimes has been analysed in the article. Trends in the development of municipal police in European countries have been identified. The existing world models of financial support of the municipal police have been determined.

Domestic approaches to the creation of municipal police have been considered. The current state of development of projects of municipal law enforcement forces, the state of adoption of the regulatory framework for the implementation of the functioning of the municipal guard has been studied. An analysis of problematic aspects of the functioning of the National Police of Ukraine, the state of corruption in Ukraine as a way for possible abuse and use of law enforcement agencies for the interests of certain classes has been made. Based on the experience of European EU member states, recommendations on the organization and definition of sources of funding for municipal law enforcement agencies have been made.

**Key words:** *municipal police, municipal guard, local self-government bodies, sources of financing*

### Вступ.

**Р**озвиток місцевого самоврядування, побудова громадянського суспільства, створення об'єднаних територіальних громад, передача ресурсів, повноважень з центрального рівня на місцеві рівні в рамках децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування зумовила необхідність посилення ролі місцевого самоврядування у сфері забезпечення охорони громадського порядку разом з посиленням ролі органів місцевого самоврядування у сферах медицини й освіти, у наданні доступних та якісних адміністративних, комунальних, соціальних послуг.

Варто зазначити що в багатьох демократичних країнах світу розвиток місцевого самоврядування неодмінно пов'язують з розвитком місцевих сил правопорядку, а отже актуальність створення муніципальної поліції в Україні-демократичній державі, не викликає сумніву, про що явно свідчить активне обговорення цієї теми, як серед посадовців, так і серед громадськості.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомий внесок у вивчення проблематики та покращення функціонування сил правопорядку досліджували М. Stephens, S. Becker, S. Walker, J. Chandler, Р. Фосдик, М. Свешников, В. Кравченко, А. Головін та інші. Проте їхні дослідження було присвячено правовому статусу, організації роботи органів місцевого правопорядку.

Огляд наукових публікацій, огляд результатів наукових конференцій та досліджень виявив необхідність у створенні органів муніципальної поліції, проте виявив проблеми передачі частини функцій від органів Національної поліції

України до органів муніципальної поліції, розподілу завдань та функцій, проблеми територіального закріплення, підпорядкування, підконтрольності та, найважливіше, фінансового забезпечення діяльності з урахуванням ментальності українського народу.

Це обумовило необхідність вивчення світового досвіду виникнення та розвитку сил муніципального правопорядку в європейських країнах та глибоких досліджень у цьому напрямі, пошуку реальної необхідності у створенні муніципальної поліції та шляхів фінансового забезпечення муніципальних сил правопорядку.

**Метою статті** є вивчення досвіду виникнення, розвитку муніципальних сил правопорядку в європейських країнах, функціонування та забезпечення діяльності місцевої поліції, аналіз сучасного стану.

Також метою статті є вивчення розвитку місцевої поліції, стан правового, економічного забезпечення в Україні, формування пропозиції щодо необхідності розвитку муніципальної поліції в Україні.

Використані методи дослідження – аналіз законів, порівняльний аналіз, логічний метод.

### **Результати дослідження.**

Муніципальні поліцейські формування функціонують в європейських країнах. Структура поліцейських формувань, організація і обсяг компетенції відрізняються великим розмаїттям та залежать від специфіки державного управління, адміністративно-територіального устрою, політико-правових традицій та компетенції поліцейської діяльності. Отже, надзвичайно цікавою і одночасно повчальною є потреба вивчення історичного досвіду організації і функціонування муніципальної поліції,



досліджень щодо її компетенції, місця у системі поліцейського обслуговування, управління і відповідно шляхів її фінансування та інше. Вивчення здобутків вчених минулого, здобутків вчених інших країн, результатів їх досліджень дає можливість визначити необхідність та спрогнозувати майбутнє муніципальної поліції в Україні.

У світовій практиці виділяють різні поліцейські системи. За джерелами фінансування виділяють такі: державні (федеральні), муніципальні (місцевого самоврядування), приватні (поліція фірм, концернів, синдикатів) поліцейські системи, підпорядковані різним міністерствам і відомствам тощо. Незважаючи на схожість, вони мають свій національний характер, досвід, структуру й різноманітні форми діяльності (Енциклопедичний юридичний словник, 1999).

Досвід зарубіжних країн пропонує два способи організації та функціонування поліції:

- у дворівневій структурі крім державного озброєного органу виконавчої влади існують муніципальні органи охорони громадського порядку, що зумовлює покладення на них функцій і повноважень аналогічних державних органів;

- муніципальна поліція діє не замість органів внутрішніх справ на місцевому рівні, а поряд із ними за чіткого розмежування компетенції, відповідного контролю та взаємодії. Така модель наділяє муніципальну міліцію, як правило, деякими правоохоронними функціями (Польща, Чехія та ін.) (Фосдік, 1917).

Вивчаючи потребу в місцевій поліції варто звернутися до праці М.І. Свешнікова «Основи і межі самоврядування. Досвід критичного розбору основних питань самоврядування у законодавстві найбільш важливих європейських держав» (1872р.). Досліджуючи питання поліції безпеки як предмету місцевого самоврядування, він звертає увагу на те, що соціальні умови західноєвропейських міст змушують більш сильно відчувати різницю класів і завдяки скупченості населення з'являлась велика небезпека появи активної боротьби цих класів. На думку М.І. Свешнікова, уряд, побоюючись переходу опозиційних думок у

дію, намагався будь-яким чином забезпечити власну безпеку. Завдяки цим побоюванням (як соціального, так і політичного характеру) виникла, особлива поліція великих міст, яка була централізованою і, яка мала особливі стосунки з головою поліції всієї держави, яким зазвичай є Міністр внутрішніх справ (Головін, 2004).

Раймонд Фосдік в роботі «Організація поліції в Європі» (1917р.) відзначив, що поліцейські сили в кожній окремій країні характеризуються певною низкою особливостей, звертає увагу на питання, в чийх руках має бути управління загальною поліцією і здійснення поліцейської влади: держави або місцевого самоврядування.

Як зазначав Раймонд Фосдік, особливе місце з-поміж інших європейських країн займала поліція Англії, яка є майже повністю місцевою, окрім частини Лондону, яка складає округ державної столичної поліції.

У Великобританії поліцейська система ґрунтується на поєднанні повноважень держави й органів місцевого самоврядування у сфері правопорядку. Діяльність британської поліції спрямована на охорону громадського порядку, попередження правопорушень, затримання й ізоляцію правопорушників, видання окремих нормативних актів для покращення стану громадського порядку та громадської безпеки. (Stephens and Becker, 1994).

Дотридцятих років XIX ст. Великобританія не мала організованої поліцейської системи. В Англії та Уельсі існували тоді місцеві суди і, відповідно, судді, які призначали одного або декількох констеблів для кожного міста і сільського приходу. У Лондоні поліція в самоврядних частинах міста створювалася муніципальними, а іноді, навіть парафіяльними владами. Створені таким чином поліцейські загони діяли виключно під повним контролем цих місцевих влад. Серед окремих поліцейських сил Лондона особливе становище займала поліція Боу-Стріт, яка стала ядром столичної поліції: за її діяльність в даний час відповідає міністр внутрішніх справ. Такий стан обумовлювався тим, що Лондон був не тільки місцем перебування монарха, парламенту і уряду, але одночасно і суспільно-політичним центром Великобританії (Chandler, 2001).

З прийняттям в 1829 р. Закону про



створення в Лондоні столичної поліції (поліції метрополії), який поклав початок організованій і централізованій в досить великому масштабі поліції, хоча і зберіг дію норм звичайного права про констеблів та їхнє підпорядкування місцевим суддям.

У 1835 р. британський парламент видав Акт про муніципальні корпорації, який привів муніципальні поліцейські формування Англії і Уельсу у впорядковану систему.

У 1856 р. Британським парламентом було прийнято Закон про муніципальну поліцію графств і міст, які мають право самоврядування. Він передбачав створення на місцях спеціальних інспекторатів Міністерства внутрішніх справ, які контролюють роботу місцевих поліцейських формувань.

Тільки в кінці XIX століття система управління поліцейськими силами в Великобританії знайшла впорядковану структуру. Між урядом і регіональною владою була остаточно розмежована компетенція по керівництву місцевими поліцейськими загонами. Професійна поліцейська служба, що склалася спершу в Англії, була обґрунтована насамперед політичними причинами і створювалася в першу чергу для посилення захисту приватної власності.

З прийняттям в 1919 р. Закону про поліцію, який надав міністру внутрішніх справ і державному секретарю по Шотландії право приймати рішення з широкого кола питань, включаючи розміри платні і пенсій, умови служби поліцейських, тобто з таких питань, з якими будь-який місцевий поліцейський загін змушений рахуватися

У 1946 р. було прийнято два Закони про поліцію: один для Англії та Уельсу, інший для Шотландії. Відповідно до цих Законів значну кількість невеликих місцевих поліцейських загонів було об'єднано з сусідніми поліцейськими загонами. Ці об'єднання отримали назву об'єднаних поліцейських загонів і успішно функціонують в даний час. В Англії та Уельсі були скасовані окремі місцеві поліцейські загони майже у всіх містах, які не мають статуту графства. Право утримувати свої поліцейські загони зберігалось тільки за містами з населенням понад 75 тис. чоловік.

В 1964 р. було видано Закон «Про поліцію». Цей Закон замінив усе раніше діюче законодавство про поліцію в Англії і Уельсі, зобов'язав міністра внутрішніх справ виявляти більшу ініціативу в поліпшенні поліцейської служби.

В 1990-х рр. було проведено реформу поліції, суть цієї реформи полягає в зміні існуючої структури місцевого самоврядування і створенні нових укрупнених графств. Закономірно, що здійснення реформи призвело до чергового укрупнення поліцейських підрозділів.

Основним методом оцінки діяльності поліції є офіційні щорічні інспекції поліцейських загонів в районах з метою встановлення стану та ефективності діяльності. Звіти подаються міністру внутрішніх справ і державному секретарю. Щорічно складаються звіти, в яких міститься аналіз всіх аспектів діяльності муніципалітетів на управління місцевою поліцією, а головне, з підтримання правопорядку на своїй території. Звіти головних інспекторів представляються в парламент і публікуються. Якщо діяльність місцевої влади будь-якого району буде вважатися малоефективною або незадовільною, то це послужить вагомим приводом для скорочення фінансування місцевого поліцейського загону даного графства або міста. Система асигнувань, що виділяються муніципалітетам, є одним з основних засобів впливу уряду на муніципальну поліцію. Кожен місцевий поліцейський загін отримує асигнування із спеціального «поліцейського фонду», що складається з двох основних частин. Перша частина утворюється з доходів, отримуваних муніципалітетом від збору місцевих податків, а також з деяких інших локальних джерел. Друга частина, що становить рівно половину встановлених витрат, вноситься урядом (Капітонова, 2016).

Наступною європейською державою, яка заслуговує на увагу, є Франція. Поліцейська система Франції поділяється на адміністративну та судову. Завдання останньої передбачають документальне оформлення вчиненого правопорушення, збирання відповідних доказів і розшук правопорушників, які його вчинили. Завданнями адміністративної поліції (поліції



чи жандармерії) є підтримання правопорядку, виявлення правопорушень, які посягають на громадський порядок, передача судовій поліції матеріалів для розслідування. Поліція та жандармерія Франції складають протоколи на правопорушників, доставляють порушників до суду, видають письмові приписи тощо (Code de Procedure Penale, 1995).

Франція має досить розвинену систему муніципальної (місцевого самоврядування) поліції, яка повністю утримується за рахунок місцевих бюджетів, здійснює охорону громадського порядку в містах та інших населених пунктах, тісно співпрацює з Національною поліцією.

У Франції діє наближена поліція - це форма децентралізованої поліції, яка надає перевагу переконанню та профілактиці, а не застосуванню примусових заходів, зв'язкам і співпраці з громадою. Наближена поліція передбачає набагато детальнішу «територіалізацію» дій поліції для того, щоб дати їй змогу знати краще не лише свою територію, а й населення, що мешкає на ній. Вона організовується за територіями. Територіальне закріплення поліції має посилити її прозорість і сприяти налагодженню стосунків довіри з населенням.

Жандармерія Франції обслуговує 90% території та є підпорядкованою Міністерству оборони, а поліція обслуговує 10% території та є підпорядкованою Міністерству юстиції (Кравченко, 2000).

Муніципальні підрозділи поліції Франції нечисленні, їх функції зводяться до виконання обов'язків щодо підтримання громадського порядку. Крім того, утворюються вони лише в середніх і відносно невеликих містах із населенням понад 10 тисяч мешканців (Головін, 2004).

Діяльність муніципальної поліції Франції ґрунтується на таких засадах: вона повинна максимально орієнтуватися на розвиток системи патрулів, бути доступною для населення, спрощувати контакти, діяти шляхом реальної присутності; забезпечувати узгодженість дій поліції й інших організацій на одній території, тобто налагоджувати взаємодію між різними поліцейськими структурами, коли на одній території проводяться паралельно

дії різних правоохоронних органів - державних і місцевих; сприяти створенню стосунків нового типу між поліцією й мешканцями, знати потреби своєї громади та задовольняти їх; наближена поліція є поліцією профілактичною, репресивною та залякувальною одночасно, вона повинна діяти за стратегією «залякування присутністю» шляхом посилення патрульної поліції.

Іншою за способом фінансування є місцева поліція Нідерландів. Національна поліція Нідерландів складається з 25 регіональних служб і національного агентства поліцейської служби. Двадцять п'ять регіональних служб несуть відповідальність за виконання поліцейської діяльності в своїх регіонах. Кожна служба очолюється регіональною поліцейською радою, що складається з мерів і головних прокурорів. У географічному плані кожен регіон складається з кількох районів, які виконують спільні та спеціалізовані завдання. Кожен район складається з декількох підрозділів нижнього рівня або бюро, а кожна служба має ряд спеціалізованих управлінь. Говорячи про керування, Міністр внутрішніх справ і відносин королівства несе відповідальність за центральну адміністрацію поліції в Нідерландах. Один з мерів (Бургмейстер) в регіоні є адміністратором служби. Спільно з головним прокурором він несе основну відповідальність за діяльність поліцейської служби (Бараннік, 2014).

Підсумовуючи вищевикладене можна виділити три способи фінансування організації та діяльності муніципальної поліції у зарубіжних країнах:

1) спосіб фінансування при якому здійснюється поєднання фінансувань як місцевого бюджету так і державного бюджету (Великобританія).

2) фінансування здійснюється за рахунок державного бюджету (Нідерланди);

3) фінансування здійснюється органами місцевого самоврядування (Франція);

В Україні існують спроби наблизити поліцію до населення громад.

Так, в Україні в деяких містах функціонує Муніципальна варта. Муніципальні підрозділи по забезпеченню правопорядку було створено за рішеннями відповідних міських рад у Львові, Вінниці, Кременчуці,



Одесі, Чернігові, Дружківці, Дніпрі, Ірпені Київської області та інших містах, та створювалися вони у формі комунального підприємства для виконання повноважень органів місцевого самоврядування щодо забезпечення на території міст законності, правопорядку, охорони прав, свобод, законних інтересів та майна територіальної громади, в межах наданих повноважень, захисту депутатів та посадових осіб міської ради від протиправних посягань, які пов'язані із здійсненням повноважень та основних завдань, а також від перешкоджання у виконанні ними службових обов'язків. Проте створення органів муніципальної поліції відбувалося без закону, який би регулював повноваження і функції муніципальної поліції. І, відповідно, у створених органів є повноваження, які є у звичайного громадянина: зупинити дії правопорушника, а у разі потреби затримати людину до приїзду поліції.

Національна поліція України створила проект Поліцейський офіцер громади, який є спробою забезпечити кожному територіальну громаду окремим офіцером, який працюватиме та житиме на території цієї громади. Метою проекту є наближення поліції до громадян через взаємодію поліцейського з мешканцями ОТГ. Проект передбачає, що офіцер поліції буде взаємодіяти з жителями громади та орієнтуватися на їхні потреби. Поліцейський повинен бути доступний для населення, повинен знати мешканців території, яку обслуговує, їхні проблеми та повинен надавати якісні поліцейські послуги. Проектом передбачається, що відповідна громада має взяти на себе частину фінансового забезпечення роботи поліцейського.

Нормативним документом, що регламентує роботу поліцейського офіцера громади, є Закон України «Про Національну поліцію», а також, наказ МВС України № 650 від 28.07.2017 р. «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції», в якому немає згадування про поліцейського офіцера громади. Отже, права, обов'язки та функціонал у новостворених офіцерів є як у дільничного поліцейського Національної поліції України.

Варто звернути увагу, що в Законі

України «Про національну поліцію України» зазначено, що на працівників поліції (поліцейських та державних службовців) поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», а, отже, грошове забезпечення поліцейській офіцер громади буде отримувати виключно з державного бюджету України і, відповідно, частина фінансової підтримки роботи поліцейського від ОМС буде полягати в забезпеченні автотранспортом, паливно-мастильними матеріалами, оплати комунальних платежів за робоче приміщення офіцера та інше.

Отже, можна припустити, що реальна діяльність поліцейського офіцера громади буде зведена до виконання поставлених завдань та функцій поліцейського Національної поліції на певній територіально-адміністративній одиниці, адже фінансування заробітної плати – винагороди за службу буде здійснюватися централізованим органом – Національною поліцією України, незважаючи на те, що ОМС візьмуть на себе частину фінансової підтримки роботи поліцейського.

Варто зазначити, що разом із створенням комунальних підприємств муніципальних сил правопорядку та реформування дільничних поліцейських, триває процес прийняття Закону України «Про муніципальну варту». Цей закон має створити механізми повноцінного функціонування муніципальних сил правопорядку.

Проектом закону пропонується закріпити права місцевих рад створювати муніципальну варту, яка фінансуватиметься за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету (коштів платників податків – мешканців відповідної громади), або за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством та виконуватиме роль підконтрольного місцевим громадам механізму забезпечення законності та правопорядку на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Законопроект визначає муніципальну варту як орган в системі місцевого самоврядування, створений з метою забезпечення на території, що перебуває під юрисдикцією відповідної ради, охорони громадського порядку, законності, прав, свобод і законних інтересів громадян.

Проектом до завдань муніципальної



варті віднесено забезпечення охорони громадського порядку на території юрисдикції відповідної місцевої ради у взаємодії з органами внутрішніх справ; профілактика правопорушень; охорона майна, що перебуває у комунальній власності; надання окремих видів правової та соціальної допомоги громадянам, органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям, що здійснюють свою діяльність на території відповідної міської ради та місцевої ради об'єднаної територіальної громади тощо.

Підрозділи муніципальної варті не входять до структури територіальних органів МВС України.

Однак, при прийнятті Закону України про «Муніципальну варту» варто обов'язково врахувати стан корупції в державі (використання службового становища для отримання неправомірної вигоди). А саме у 2018 році в Індексі сприйняття корупції міжнародної організації Трансперенсі Інтернешнл Україна зайняла 120-те місце зі 180 країн, що досліджувалися. У 2012 році міжнародна аудиторська компанія Ernst & Young ставила Україну в трійку найбільш корумпованих країн світу разом з Колумбією та Бразилією.

Потрібно врахувати події щодо грубого та зухвалого порушення Законів України оперуповноваженими поліцією, Національної поліції України (згвалтування та побиття жінки міліціонерами в районному центрі Владівка (червень 2013 р.), згвалтування та побиття жінки в поліцейському відділенні в м. Кагарлик (травень 2020 р.)), в яких місцеві міліціонери та поліцейські вчиняли злочини проти місцевих мешканців, яких жертви знали особисто.

Отже, в законі «Про муніципальну варту» обов'язково необхідно прийняти запобіжники, які б унеможлилювали повторення випадків знуцання місцевих поліцейських над місцевими мешканцями.

Потрібно врахувати діяльність посадових осіб органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій, органів державної влади, а саме:

інцидент начальника ГУНП в Дніпропетровській області у 2018 році, який показав, що структура поліції, за якої існує

лише Національна поліція, вразлива від тиску з середини і може діяти в інтересах лише однієї посадової особи;

інцидент заступника голови Київської міської державної адміністрації 2020 р., в якому була спроба використати владу та службове становище, спроба насильства щодо працівника правоохоронного органу, та інші справи, в зв'язку з чим було прийнято Закон України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України».

Відповідно, для унеможливлення використання муніципальної поліції у власних інтересах посадовими особами ОМС, недопущення, щоб головним завданням муніципальної поліції став фізичний захист посадових осіб від мешканців громади, дій інших правоохоронних органів та прикриття незаконної діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування, недопущення реалізації ідеї про захист одного класу від іншого необхідно прийняти відповідні запобіжники.

Дієвим способом охорони громадського порядку, захисту прав та свобод громадян, виявлення правопорушень та невідворотності покарання правопорушників, мінімізації помилок, ризиків втручання в діяльність може бути організація діяльності поліції дворівневим способом, при якому існують як Національна поліція, так і муніципальна, які діють на місцевому рівні за умови чіткого розмежування компетенції.

Також, при утворенні муніципальних сил правопорядку, доцільно врахувати досвід розвинених країн західної Європи, де муніципальна поліція створюється в місцях, в яких проживає від 10 тис. мешканців, а подекуди від 100 тис. мешканців.

В реаліях України, на нашу думку, таким же чином потрібно розраховувати потребу в муніципальних поліцейських.

Для прикладу спроможності створити муніципальну поліцію візьмемо Київську область, як область розташовану навколо столиці України, та Львівську область – область, в якій м. Львів отримало одним з найперших в Україні Магдебурське право.

В Київській області в межах реформи децентралізації утворено 7 районів.

А) Білоцерківський район - 13 громад. Населення 439,8 тис. чол.



Б) Бориспільський район - 11 громад. Населення 203,7 тис. чол.

В) Броварський район - 8 громад, населення 242,1 тис. чол.

Г) Бучанський район - 12 громад, населення 352,2 тис. чол.

Д) Вишгородський район - 7 громад, населення 131,1 тис. чол.

Є) Обухівський район - 9 громад. Населення 229,5 тис. чол.

Ж) Фастівський район - 9 громад з населенням 182,6 тис. чол.

Виходячи з проектів районів, можна вирахувати середню кількість населення по ОТГ.

В Білоцерківському районі мешкає 33,8 тис. чол., в Бориспільському районі в кожній ОТГ мешкатиме 18,5 тис. чол., в Броварському районі відповідно 30,3 тис. чол., в Бучанському районі 29,4 тис. чол., в Вишгородському районі 18,7 тис. чол., в Обухівському районі по 25,5 тис. чол. в кожній ОТГ, в Фастівському по 20,3 тис. чол. в кожній ОТГ.

В Львівській області в межах реформи децентралізації утворено 7 районів.

А) Дрогобицький – 5 громад. Населення 237,4 тис. чол.

Б) Золочівський – 7 громад. Населення 162,0 тис. чол.

В) Львівський – 23 громад. Населення 1149,9 тис. чол.

Г) Яворівський – 6 громад. Населення 180,2 тис. чол.

Д) Самбірський – 11 громада. Населення 225,9 тис. чол.

Є) Стрийський – 14 громад. Населення 325,5 тис. чол.

Ж) Червоноградський - 7 громад. Населення 230,9 тис. чол.

Відповідно середня кількість населення по ОТГ становитиме:

в Дрогобицькому районі в кожній ОТГ мешкатиме 47,5 тис. чол., в Золочівському районі в кожній ОТГ мешкатиме – 23,1 тис. чол., в Львівському районі в кожній ОТГ мешкатиме – 49,9 тис. чол., в Яворівському районі в кожній ОТГ мешкатиме – 30,0 тис. чол., в Самбірському районі в кожній ОТГ мешкатиме – 205 тис. чол., в Стрийському районі в кожній ОТГ мешкатиме – 23,3 тис. чол., в Червоноградському районі в кожній ОТГ мешкатиме – 32,9 тис. чол.

Виходячи лише з кількісного показника кількості населення по ОТГ можна дійти висновку, що Муніципальну поліцію доцільно утворювати в кожній ОТГ.

Проте, для визначення спроможності ОТГ утримувати місцеву поліцію потрібно враховувати економічний розвиток країни, кожної ОТГ.

Так, порівнюючи економічні показники Франції та України, де зведений бюджет Франції у 2018 р. становив 357,7 млрд. дол. США. (45% зведеного бюджету припадає на місцеві бюджети – 160,9 млрд. дол. США.), зведений бюджет України у 2018 р. становив у 49,0 млрд. дол. США, місцеві становили 9,7 млрд. дол. США (19,8% зведеного бюджету).

Порівнюючи доходи зведених бюджетів, бюджет Франції більший в 7,3 рази в порівнянні зі зведеним бюджетом України.

Доходи місцевих бюджетів Франції більші в 16,5 рази в порівнянні з місцевими бюджетами України.

Заробітна плата у французьких поліцейських не перевищує розміру середньої суми доходів жителів в цій країні. У Парижі стажист Національної поліції отримує близько 1660 євро на місяць (56 500 грн.), а майор - від 3100 до 3700 євро, тоді як середня зарплата у Франції становить приблизно 3900 євро.

Середня зарплата патрульного поліцейського в місті Києві складає 13 тисяч гривень.

Заробітна плата поліцейського у Франції в 3,8 рази більша від заробітної плати поліцейського в Україні.

ВВП на душу населення в Україні становить \$10 310, ВВП на душу населення у Франції становить \$45 775, відповідно ВВП в Україні в 4 рази менше ніж у Франції.

Порівнюючи наведені економічні показники можна спрогнозувати, що об'єднані територіальні громади України спроможні будуть утримувати муніципальну поліцію з населенням в ОТГ від 40 тис. населення.

Проте, потреба в поліції визначається не тільки кількістю населення і економічним розвитком конкретної території, а й іншими факторами, такими як: віддаленість мешканців ОТГ, рівень злочинності, насилля, мета, завдання, повноваження муніципальної поліції, рівень самоорганізації населення, стан культурності кожного громадянина в



країні, відчуття справедливості у громадян, рівень економічної зайнятості населення.

Виходячи з вищевикладеного можна стверджувати, що не кожна об'єднана територіальна громада спроможна буде утримувати муніципальну поліцію, не в кожній громаді є необхідність самостійно створювати орган муніципальної поліції, як передбачено реформою децентралізації, але кожній ОТГ доведеться знаходити способи виконання ЗУ «Про муніципальну варту» і варіантом може бути співфінансування муніципальної варту декількома громадами.

Варто зазначити, що відповідно до законодавства Франції в сільських населених пунктах з населенням до 10 000 осіб правоохоронні функції виконує мілітаризована поліція – жандармерія - аналог Національній гвардії України (Terrill, 2009).

До компетенції Муніципальної поліції у Франції належить забезпечення правопорядку шляхом виконання завдань з патрулювання вулиць та регулювання дорожнього руху. Муніципальна поліція не має повноважень із здійснення кримінальних розслідувань.

Іншим корисним досвідом для України є муніципальна поліція Польщі, яка називається муніципальною охороною.

До повноважень належать:

- захист миру та порядку в громадських місцях;
- управління транспортом у межах громади;
- захист муніципальних об'єктів;
- запобігання правопорушенням і злочинам;
- допомога іншим службам в ліквідації локальних загроз, співробітництво в проектах, направлених на захист громадського порядку.

Витрати, пов'язані з функціонуванням муніципальної охорони, покриваються з бюджету комуни (Pro munitsypalnu okhoronu, 1997).

В Латвії діє міська (муніципальна) поліція. До повноважень міської поліції законом відносяться:

- профілактика порушень закону;
- охорона і конвоювання осіб, затриманих і заарештованих за адміністративні правопорушення;
- контроль правил, затверджених органами місцевого самоврядування, за

порушення яких передбачена адміністративна відповідальність, накладення штрафів;

– сприяння державній поліції в забезпеченні громадської безпеки і боротьбі зі злочинністю.

Установи та підрозділи поліції самоврядувань фінансуються з коштів самоврядувань, а їх матеріально-технічне забезпечення здійснюють установи самоврядувань та Міністерство внутрішніх справ Латвійської Республіки за рахунок коштів самоврядувань (Pro politsiiu, 1991).

В Республіці Чехія функціонує, також, муніципальна поліція. До основних повноважень муніципальної поліції закон відносить:

- забезпечення захисту і безпеки людей та майна;
- нагляд за дотриманням загальнообов'язкових нормативно-правових актів та муніципальних правил;
- нагляд за безпекою дорожнього руху;
- співпрацює з Міністерством внутрішніх справ.

Муніципальну поліцію утримують органи, які її утворили. Проте, згідно закону «Про муніципальну поліцію» в Чеській Республіці, ті муніципалітети, які з тих чи інших причин не мають можливості самостійно заснувати власну муніципальну поліцію, можуть укласти угоди про поширення на їх територію повноважень муніципальної поліції іншого міста або округу. Відповідно, подібні угоди передбачають спільну участь міст та інших поселень у фінансуванні таких міжмуніципальних поліцейських підрозділів (Pro munitsypalnu politsiiu, 1991).

Отже, Європейський досвід, який можна застосувати в Україні, засвідчує, що місцеву поліцію утворюють та фінансують органи місцевого самоврядування, які потребують цього утворення.

Частину функцій, таких, як забезпечення захисту і безпеки людей та майна, управління транспортом у межах громади, розслідування адміністративних правопорушень, покладається на місцеві органи правопорядку, але інші функції, такі як розслідування кримінальних злочинів, здійснює поліція країни.

Отже, при передачі частини функцій, які виконує Національна поліція України до муніципальної поліції, зменшенні



кількості працівників Національної поліції України та збільшенні кількості працівників муніципальної поліції можна стверджувати, що Міністерство внутрішніх справ потребуватиме менших фінансових ресурсів.

Відповідно, логічним варіантом є перерозподіл часток загальнодержавних податків та зборів між державним та місцевими бюджетами на користь місцевих бюджетів.

Також, через об'єктивні та суб'єктивні причини, на теперішній час (недостатній рівень фінансування, обмежений штат, недовіра громадян, корупція, зростання злочинності тощо) державні правоохоронні органи не завжди здатні повністю забезпечити правовий порядок, не кажучи вже про громадський порядок, який набагато ширший, оскільки в зміцненні й підтриманні громадського порядку важлива роль належить усім соціальним нормам.

Вважаємо, що саме під час розвитку громадянського суспільства, участь громадськості має якнайефективніше використовуватися з метою активізації співробітництва між владою та громадськістю для виконання суспільної політики.

Участь громадськості має розглядатися як додаткове джерело інформації та інформування, що надасть змогу підвищити ефективність діяльності муніципалітетів та результативність їх рішень. Залучення громадськості на ранніх етапах планування дозволить підвищити продуктивність використання часу та ресурсів. Місцеві органи влади мають знайти механізми мотивації, заохочення для добровільного залучення громадськості для охорони громадського порядку, наділити їх необхідними знаннями, повноваженнями, засобами в межах Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» як необхідну складову розвитку суспільства, суспільства, яке націлене на свідоме самостійне підтримання порядку без поліцейських утворень та страху покарання за порушення закону.

#### **Висновки.**

Отже, муніципальна поліція діє в європейських країнах і довела свою спроможність вирішувати завдання, які на неї покладено. Фінансування муніципальної поліції можливе з різних джерел, серед яких

найрозповсюдженішими є: місцевий бюджет, державний бюджет, змішана форма, за якою фінансування відбувається одночасно з місцевого та державного бюджетів. В Україні хоч і нема повноцінного органу муніципальної поліції, проте спроби створити були неодноразово. Відчуваючи потребу в такому органі, як муніципальна поліція, в Україні здійснюється підготовка нормативно-правової бази для функціонування муніципальних сил правопорядку.

Під час проведеного аналізу нами з'ясовано першочергові проблеми, які необхідно буде подолати, та розроблено наступні рекомендації:

1. Для функціонування муніципальної варти в Україні необхідно знайти дієвий механізм фінансування, який би задовольняв мешканців громади – людей, які сплачують грошові кошти для власного захисту.

2. Потрібно винайти та забезпечити дієвий механізм функціонування муніципальної поліції для однакового забезпечення всіх класів населення послугами поліції, як у виявленні правопорушень, так і наданні допомоги.

3. Враховуючи високий рівень корупції в Україні, при утворенні муніципальної поліції необхідно створити запобіжники, які зроблять неможливим використання поліції у власних цілях посадовими особами.

4. Одним з найважливіших завдань при створенні муніципальної поліції є створення нового образу організації в очах українців, щоб суспільство охоче почало сприймати муніципальну поліцію як необхідний інструмент національної безпеки, надійну опору і захист способу життя, організацію, до якої можна звернутися за допомогою без формалізму і мати гарантію, що звернення не залишиться без належної уваги.

Подальші напрямки дослідження механізму забезпечення правопорядку полягає в підтримці та залученні громадян до охорони громадського порядку для формування свідомості про те, що мешканці громади є головними інвесторами в охорону, медицину і освіту, в дороги, в чистоту і освітлення вулиць, для формування розуміння, що за кожне правопорушення (розбите вікно, намальоване графіті на зупинці, викинуте сміття) та подолання його наслідків платитиме лише мешканець громади через відрахування податків до місцевого бюджету.



## БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Баранник П. Д. Організація діяльності поліції, регіональний аспект / П.Д. Баранник // Форум права. - 2014. - № 1. - С.24-32. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&image\\_file\\_name=PDF/FP\\_index.htm\\_2014\\_1\\_6.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&image_file_name=PDF/FP_index.htm_2014_1_6.pdf)
- Головін А.П. Адміністративно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / А.П. Головін. - К., 2004. - 212 с.
- Свешніков М. І. Основи і межі самоврядування. Досвід критичного розбору основних питань самоврядування в законодавстві найбільш важливих європейських країн / М.І. Свешніков. - СПб., 1872. - Ч. 1. - 226 с.
- Капітонова Н.В. Становлення муніципальної поліції Великобританії / Н. В. Капітонова // Часопис Київського університету права - 2016/3. – С. 417- 420
- Кравченко В.В. Муніципальна міліція в Україні: проблеми визначення законодавчого статусу / В.В. Кравченко // Організаційно-правові проблеми створення та діяльності муніципальної міліції в Україні : [навч.-метод. посіб.]. - К., 2000. - С. 8-20.
- Фосдік Р. Організація поліції в Європі // Р. Фосдік; під ред. П.І. Люблінського. - Петроград: видавництво: Петроградського міського Самоврядування, 1917. – 257с.
- Енциклопедичний юридичний словник / під заг.ред. В.М. Лебедева, В.Є. Крутських. - М.: Славія, 1999. - 652 с.
- Chandler J. A. Local Government Today. Politics today. Third ed. UK, Manchester & New York. Manchester University press, 2001. P. 21, 25, 32.
- Code de Procedure Penale. - Paris: Dalloz, 1995. -P. 38-124.
- Police Force, police service. Care and control in Britain / ed. by M. Stephens and S. Becker. - London, 1994. - P. 107.
- Terrill R. J. World Criminal Justice Systems: A Comparative Survey / R. J. Terrill. – Newnes, 2009.
- Zakon Republiki Polshcha «Pro munitsypalnu okhoronu». URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19971230779>.
- Zakon Latviiskoi Respubliki «Pro politsiuu». URL: [http://www.pravo.lv/likumi/49\\_zop.html](http://www.pravo.lv/likumi/49_zop.html)
- Zakon Respubliki Chekhii «Pro munitsypalnu politsiuu». URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-553>

## REFERENCES

- Barannyk P.D. Organizaciya diyalnosti policiyi, regional`nyj aspekt / P.D. Barannyk // Forum prava. - 2014. - # 1. - S.24-32. [Elektronnyy resurs]. - Rezhym dostupu: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&image\\_file\\_name=PDF/FP\\_index.htm\\_2014\\_1\\_6.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&image_file_name=PDF/FP_index.htm_2014_1_6.pdf)
- Golovin A.P. Administrativno-pravove reguluyuvannya diyalnosti miliciyi gromads`koyi bezpeky: dys. kand. yuryd. nauk : specz. 12.00.07 / A.P. Golovin. - K., 2004. - 212 s.
- Svyeshnikov M.I. Osnovy i mezhi samovyryaduvannya. Dosvid krytychnogo rozboru osnovnyx pytan samovyryaduvannya v zakonodavstvi najbilsh vazhlyvyx yevropejskyx krayin / M.I. Svyeshnikov. - SPb., 1872. - Ch. 1. - 226 s.
- Kapitonova N.V. Stanovlennya municypalnoyi policiyi Velikobritanii / N.V. Kapitonova // Chasopys Kyivskogo universytetu prava - 2016/3. – S. 417- 420.
- Kravchenko V.V. Municypalna miliciya v Ukrayini: problemy vyznachennya zakonodavchogo statusu /V.V. Kravchenko // Organizacijno-pravovi problemy stvorennya ta diyalnosti municypalnoyi miliciyi v Ukrayini : [navch.-metod. posib.]. - K., 2000. - S. 8-20.
- Fosdik R. Organizaciya policiyi v Yevropi // R. Fosdik; pid red. P.I. Lyublinskogo. - Petrograd: vydavnyctvo: Petrogradskogo miskogo Samovyryaduvannya, 1917. – 257s.
- Encyklopedychnyj yurydychnyj slovnyk / pid zag.red. V.M. Lebedyeva, V.Ye. Krutskiyx. - M.: Slaviya, 1999. - 652 s.
- Chandler J.A. Local Government Today. Politics today. Third ed. UK, Manchester & New York. Manchester University press, 2001. P. 21, 25, 32.
- Code de Procedure Penale. - Paris: Dalloz, 1995. - P. 38-124.
- Police Force, police service. Care and control in Britain / ed. by M. Stephens and S. Becker. - London, 1994. - P. 107.
- Terrill R. J. World Criminal Justice Systems: A Comparative Survey / R. J. Terrill. – Newnes, 2009.
- Zakon Respubliki Polshcha «Pro munitsypalnu okhoronu». URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19971230779>.
- Zakon Latviiskoi Respubliki «Pro politsiuu». URL: [http://www.pravo.lv/likumi/49\\_zop.html](http://www.pravo.lv/likumi/49_zop.html)
- Zakon Respubliki Chekhii «Pro munitsypalnu politsiuu». URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-553>

**Haidai Volodymyr**

Ph. D. Student, <https://orcid.org/0000-0003-4441-6596>, [surik11@bigmir.net](mailto:surik11@bigmir.net)

Стаття надійшла / Article arrived: 23.02.2021

Схвалено до друку / Accepted: 18.04.2021