

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.Н. КАРАЗІНА**

ОРЛОВ ВІКТОР АНАТОЛІЙОВИЧ



УДК 342.25:351.75

**КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ
ТА ДІЯЛЬНОСТІ
МУНІЦИПАЛЬНОЇ МІЛІЦІЇ (ПОЛІЦІЇ):
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ**

Спеціальність: 12.00.02 – конституційне право;
муніципальне право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків 2017

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Маріупольському державному університеті
Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник:

кандидат юридичних наук, професор,
Свірський Борис Михайлович,
в.о. завідувача кафедри права та
публічного адміністрування
Маріупольського державного
університету.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор,
Волошин Юрій Олексійович,
завідувач відділу теорії та практики
законотворчої діяльності Інституту
законодавства Верховної Ради України.

кандидат юридичних наук, доцент
Марчук Микола Іванович,
завідувач кафедри конституційного
та міжнародного права Харківського
національного університету внутрішніх
справ.

Захист відбудеться «21» квітня 2017 року о 10.00 годині на
засіданні спеціалізованої вченої ради К 64.051.31 у Харківському
національному університеті імені В. Н. Каразіна за адресою: 61022,
м. Харків, майдан Свободи, 6.

З дисертацією можна ознайомитись у Центральній
науковій бібліотеці Харківського національного університету імені
В. Н. Каразіна за адресою: 61022, м. Харків, майдан Свободи, 4.

Автореферат розісланий «21» березня 2017 року.

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**



О. С. Передерій

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дисертаційного дослідження. В умовах проведення комплексної конституційної реформи в сфері децентралізації та деконцентрації державної влади, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, актуальним постає питання забезпечення і реалізації її положень в сфері правоохоронної діяльності на місцевому рівні. Реформування правоохоронної системи, яке було започатковане прийняттям Закону України «Про Національну поліцію», цілком взаємопов'язане з подальшим реформуванням інституту місцевого самоврядування в Україні. Власне Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України передбачає створення муніципальної міліції (поліції), в якій зокрема зазначено, що «частина функцій з підтримки правопорядку буде передано під юрисдикцію місцевої (муніципальної) поліції, створеної за рішенням місцевих органів самоврядування, та буде фінансуватися за їх рахунок».¹

Більшості зарубіжних країн притаманна децентралізація поліцейських сил та створення органами місцевого самоврядування підрозділів муніципальної поліції, діяльність яких чітко регламентована. Створення окремими територіальними громадами підрозділів муніципальної міліції (поліції), на ґрунті лише локальних нормативно-правових актів, свідчить про спроможність органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення, які пов'язані з підтримкою громадського порядку. Проте на сьогодні відсутні не тільки конституційно-правові, а й також організаційні, матеріально-технічні засади формування та діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні.

Саме в контексті проведення процесу децентралізації державної влади, на нашу думку, необхідно впровадити інститут муніципальної міліції (поліції) та чітко визначити її функції, правові аспекти, матеріально-технічні та фінансово-бюджетні засади формування та діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні.

Теоретичне підґрунтя для проведення дисертаційної роботи склали наукові праці відомих українських учених-юристів: В. Б. Авер'янова, М. О. Баймуратова, О. М. Бандурки, О. В. Батанова, Ю. П. Битяка, В. І. Борденюка, Ю. О. Волошина, М. М. Воронова,

¹ Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-рп. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/document/247780692/R01118-00.doc>.

В. П. Гробової, А. М. Колодія, Я. Ю. Кондратьєва, В. В. Кравченка, В. С. Куйбіди, М. В. Лошицького, П. М. Любченка, О. В. Марцеляка, Н. П. Матюхіної, В. І. Олефіра, М. П. Орзіх, Н. А. Пелих, В. Ф. Погорілка, О. В. Прієшкіної, О. С. Проневича, М. О. Пухтинського, Ю. І. Римаренка, В. О. Серьогіна, О. Ф. Фрицького, Ю. С. Шемшученка та інших.

У роботі були використані наукові праці зарубіжних учених: Г. Абадинського, М. Грехема, А. В. Губанова, А. М. Кононова, А. М. Попова, О. О. Солдатова, А. В. Суміна, Р. Д. Хантера та інших.

Нормативно-правовою основою роботи стали положення Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів України й зарубіжних країн, локальні нормативно-правові акти з питань реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування та діяльності муніципальної міліції (поліції) тощо.

Слід зазначити, що в Україні вже було проведено низку наукових досліджень щодо правоохоронної функції місцевого самоврядування та діяльності місцевої (муніципальної) міліції (поліції) (Т. І. Гудзь, В. Б. Дубовик, В. О. Басс, А. І. Камінський, Я. М. Когут, А. С. Поклонський, А. В. Сергєєв та інші). Попередні наукові дослідження зосереджували увагу на загальних аспектах правоохоронної функції місцевого самоврядування або здійсненні охорони громадського порядку за допомогою діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку, народних дружин, профілактичної роботи комісій місцевого самоврядування, служб у справах дітей, служб щодо роботи із безпритульними тощо. Однак, у цих працях концепції формування та діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні на сучасному етапі, конкретні наукові та прикладні шляхи вирішення проблем з функціонування цих підрозділів сформульовані досить фрагментарно. У зв'язку із цим є необхідність ґрунтовно дослідити особливості здійснення охорони громадського порядку територіальними громадами в межах села, селища, міста безпосередньо муніципальною міліцією (поліцією), а також ретельно опрацювати питання практичних шляхів формування в системі місцевого самоврядування України власних органів охорони громадського порядку – муніципальної міліції (поліції). Гострою є потреба у створенні комплексної наукової концепції муніципальної міліції (поліції) з урахуванням новітніх соціально-економічних й політичних реалій та європейських стандартів.

Зв'язок із науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано з урахуванням Плану науково-дослідних робіт Маріупольського державного університету. Дисертаційне дослідження є складовою частиною комплексної теми кафедри конституційного,

адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету «Актуальні конституційні та міжнародно-правові проблеми становлення, розвитку та функціонування публічної влади в Україні в умовах міждержавної інтеграції» (державний реєстраційний номер 0108U008427).

Мета і задачі дослідження. Метою роботи є комплексне дослідження конституційних засад формування та діяльності муніципальної міліції (поліції), теоретичних та практичних проблем її діяльності, формування наукових основ організації цього інституту та розроблення науково обґрунтованої її концепції.

Визначена в дисертації мета реалізується в наступних *задачах*:

- дослідити роль конституційних засад у формуванні та діяльності муніципальної міліції (поліції);
- розкрити категорію «муніципальна міліція (поліція)» як інституцію системи місцевого самоврядування;
- здійснити історичний аналіз досвіду із забезпечення охорони громадського порядку територіальною громадою в різні періоди її розвитку на території сучасної України;
- дослідити конституційно-правовий досвід організації та діяльності муніципальної поліції в зарубіжних країнах та можливості його використання в Україні;
- дослідити вітчизняний досвід організації та діяльності муніципальної міліції (поліції) та визначення передумов формування та діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні;
- визначити зміст концепції діяльності муніципальної міліції (поліції);
- розкрити функції муніципальної міліції (поліції) з охорони громадського порядку на локальному рівні;
- сформувати конституційно-правові засади формування та діяльності муніципальної міліції (поліції);
- проаналізувати специфіки матеріально-технічної та фінансово-бюджетної основи формування та діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні.

Об'єктом дослідження є конституційно-правові та муніципально-правові відносини, які пов'язані з формуванням та діяльністю муніципальної міліції (поліції).

Предмет дослідження становлять конституційні засади формування та діяльності муніципальної міліції (поліції).

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування пов'язане з діалектичним підходом, який дав змогу

розглянути проблеми правового статусу муніципальної міліції (поліції) у динаміці його формування і розвитку, цілісності, взаємозв'язку та взаємодії з іншими інститутами публічної влади (підрозділи 1.1, 2.1, 3.2).

Еволюція функції місцевого самоврядування з охорони громадського порядку та діяльності муніципальної міліції (поліції) досліджувалися за допомогою історико-правового методу (підрозділи 1.2, 1.3.). Порівняльно-правовий метод дав змогу визначити загальні та особливі риси розвитку муніципальної міліції (поліції), подальші її перспективи, враховуючи передовий зарубіжний досвід (підрозділи 1.2, 2.2, 3.1). Системно-структурний і структурно-функціональний методи дали змогу розглянути місце підрозділів муніципальної міліції (поліції) у системі органів місцевого самоврядування (підрозділи 1.1, 2.2), а також елементний склад правового статусу муніципальної міліції (поліції) (підрозділ 2.2). Метод моделювання був використаний для визначення перспектив та розробки пропозицій щодо розвитку муніципальної міліції (поліції) (підрозділ 2.2, 3.3). Формально-логічний і формально-догматичний методи були використані для формування термінологічної бази дослідження, зокрема для формулювання таких понять, як «муніципальна міліція (поліція)», «комунальний громадський порядок», «охорона комунального громадського порядку» тощо (підрозділи 1.1, 3.1 та ін.). У роботі над усіма структурними підрозділами дисертації широко використовувалися такі логічні прийоми, як аналіз і синтез, визначення і класифікація.

Наукова новизна одержаних результатів дисертаційного дослідження полягає у тому, що воно є першим в Україні комплексним дослідженням теоретичних і прикладних проблем формування та діяльності муніципальної міліції (поліції) як органу місцевого самоврядування, основною функцією якого є охорона громадського порядку на відповідній території.

Найбільш суттєвими результатами дисертаційного дослідження, що виносяться на захист, є такі:

вперше:

- запропонована авторська дефініція «комунальний громадський порядок», як система суспільних відносин, що утворюються виключно в межах відповідної територіальної громади; та «охорона комунального громадського порядку», як специфічна сфера діяльності муніципальної міліції (поліції);

- сформульовано категорію муніципальна міліція (поліція) як інституція місцевого самоврядування, з огляду на самостійний

предмет регулювання та характер відносин, які необхідно врегулювати конституційно-правовими нормами;

- запропонована авторська концепція формування та діяльності муніципальної міліції (поліції);

- досліджено змістовну характеристику та генезу функцій місцевого самоврядування з охорони громадського порядку; обґрунтовано п'ять історичних періодів її розвитку на українських землях (прадавні та давні часи, період правління на українських землях Російської імперії, період становлення української державності, радянський період, сучасний період);

- запропоновано авторську класифікацію моделі муніципальної поліції в зарубіжних країнах, та виокремлено три основні організаційні моделі: централізовану (Канада, Нідерланди, Іспанія, Італія, Франція, Німеччина), напівцентралізовану (Великобританія) та децентралізовану (Швейцарія, США);

- обґрунтовано можливі механізми матеріально-технічного та фінансово-бюджетного забезпечення формування та діяльності муніципальної міліції (поліції), зокрема: надходження коштів адміністративних штрафів, які зарахуватимуться повністю до місцевого бюджету, запровадження місцевого податку (збору) на утримання муніципальної міліції (поліції) та добровільне самооподаткування для фінансування муніципальної міліції (поліції).

удосконалено:

- наукові підходи до визначення системи функцій місцевого самоврядування;

- концептуальну модель про сутність та юридичну природу муніципальної міліції (поліції);

- доктринальні положення конституційно-правових засад організації та діяльності муніципальної міліції (поліції);

дістали подальшого розвитку:

- положення про муніципальну міліцію (поліцію) як інституту місцевого самоврядування;

- система наукових поглядів про форми реалізації функцій місцевого самоврядування з охорони громадського порядку;

- вивчення особливостей становлення та розвитку муніципальної міліції (поліції) в Україні в сучасних умовах;

- пропозиції щодо форм становлення та концепцій муніципальної міліції (поліції);

- вчення про охорону громадського порядку з позицій муніципального права.

Практичне значення отриманих результатів. Сформульовані в дисертації пропозиції і висновки можуть бути використані:

- у навчальному процесі – під час викладання у вищих навчальних закладах навчального курсу «Конституційне право України», «Муніципальне право України» та навчально-методичних посібниках для практичних занять та для інших форм навчальної роботи;

- у науково-дослідних роботах – для подальшої розробки правового статусу муніципальної міліції (поліції) в Україні;

- у правотворчій роботі – як теоретико-концептуальний матеріал при розробці та прийнятті законів України, що визначають основи організації та діяльності муніципальної міліції (поліції), зокрема Закону України «Про муніципальну міліцію (поліцію)»;

- у правозастосовній діяльності – для оптимізації форм і методів діяльності місцевого самоврядування щодо реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування;

- у правовиховній роботі серед населення – для підвищення правової культури посадових осіб місцевого самоврядування; формування у населення України правосвідомості та муніципального світогляду.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення та висновки були оприлюднені дисертантом на восьми міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях і семінарах: 6-й Міжвузівській студентській науковій конференції (м. Умань, 17 квітня 2010 р.); II Міжнародній науково-практичній конференції (м. Москва, 30 липня 2010 р.); Міжнародній науковій конференції «Другі наукові читання, присвячені П.А. Столипіну» (м. Київ, 06 вересня 2010 р.); III Всеукраїнській конференції студентів, аспірантів і молодих учених (м. Маріуполь, 11 березня 2011 р.); Міжнародній конференції студентів, аспірантів і молодих учених (м. Маріуполь, 16 березня 2012 р.); VIII Міжнародній науково-практичній конференції молодих учених (м. Луцьк, 23-24 березня 2012 р.); науково-практичній конференції «Новітні наукові дослідження держави і права» (м. Миколаїв, 20 березня 2012 р.); V Міжнародній науково-практичній конференції (м. Суми, 19-20 травня 2012 р.).

Основні результати дослідження також обговорювалися на круглому столі «Правове забезпечення та імплементація європейських стандартів в умовах міждержавної інтеграції» (11 грудня 2013 року, м. Маріуполь).

Публікації. Основні положення дисертації знайшли своє відображення й опубліковані у 17 наукових публікаціях, зокрема у 7 статтях, опублікованих у фахових виданнях із юридичних наук, з них 2 статті надруковані у виданнях, що включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща), тезах 9 доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, поділених на вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 237 сторінок. Список використаних джерел складається із 323 найменувань і займає 36 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується вибір теми дисертації, її актуальність, та ступінь дослідження проблеми, формулюється мета та визначаються завдання дослідження, методологічна та теоретична основа, розкриваються теоретичне та практичне значення, новизна та формулюються основні положення, що виносяться на захист. Міститься інформація щодо зв'язку роботи з науковими програмами, апробації, публікації результатів дослідження, структури та обсягу дисертації.

Розділ I «Загальна характеристика формування та діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні» складається із трьох підрозділів, які присвячені визначенню сутності муніципальної міліції (поліції), історичній ретроспективі та закордонному досвіду становлення та розвитку муніципальної міліції (поліції).

У *підрозділі 1.1. «Муніципальна міліція (поліція) як європейський інститут місцевого самоврядування: змістовна характеристика»* розглянуто питання сутності місцевого самоврядування в Україні та його елементів. У ході дослідження наголошено, що повноправна реалізація прав та інтересів членів територіальної громади неможлива без достатнього рівня громадського порядку.

Доведено, що охорона громадського порядку є важливим питанням місцевого значення, при цьому охорона громадського порядку повинна здійснюватися на постійній професійній основі, для чого необхідно створювати підрозділи муніципальної міліції (поліції). Докладно досліджені елементи системи місцевого самоврядування з огляду на їх повноваження, щодо впливу на стан громадського порядку. Запропоновано власне визначення терміну «муніципальна міліція (поліція)». Під цим поняттям розуміємо виконавчий орган

публічної влади територіальної громади, який складається з цивільних осіб – муніципальних службовців, створюється органами місцевого самоврядування, підконтрольний, підзвітний територіальній громаді, фінансується з відповідного місцевого бюджету; діє виключно в межах окремої адміністративно-територіальної одиниці та має право застосування примусу на основі відповідного закону.

У підрозділі 1.2. «Історичні передумови створення органами місцевого самоврядування підрозділів муніципальної міліції (поліції)» аналізуються історичні аспекти становлення місцевого самоврядування на українських землях, виокремлено п'ять основних періодів його розвитку, коли була відчутна роль територіальної громади в охороні громадського порядку.

Проведений дисертантом історичний експурс підтверджує, що місцева громада упродовж усього свого існування накопичила багатий досвід самостійної охорони громадського порядку на відповідній території. Окремо розглянуто сучасний період розвитку місцевого самоврядування в Україні, у межах якого виділено та вивчено три етапи становлення муніципальної міліції (поліції): «місцевобюджетна» міліція (поліція), місцева міліція (поліція), сучасна муніципальна міліція (поліція).

У підрозділі 1.3. «Конституційно-правові засади організації та діяльності муніципальної поліції у зарубіжних країнах» досліджено досвід світових країн щодо створення муніципальних підрозділів охорони громадського порядку. Проведено аналіз зарубіжних напрацювань у цій сфері, та зазначено про факт існування муніципальної поліції у класичному розумінні у багатьох світових країнах.

Досліджено зарубіжні моделі організації муніципальної поліції та запропонована авторська класифікація цих моделей. Відзначено, що централізованим поліцейським системам зарубіжних країн притаманна організація «слабкої» (європейської) системи організації муніципальної поліції, а в напівцентралізованих та децентралізованих моделях управління утворюються «сильні» (американські) системи.

Наголошується, що Україна належить до централізованої системи управління правоохоронними силами, тому робота була зосереджена здебільшого на вивченні європейської або «слабкої» моделі функціонування муніципальної поліції, що існує у європейських державах (Німеччина, Франція, Італія, Іспанія, Нідерланди, Канада) та в пострадянських країнах (Польща, Угорщина, Латвія, Естонія, Молдова, Казахстан та інші).

Розділ II «Розвиток муніципальної міліції (поліції) в Україні: телеологічні та праксіологічні виміри» містить два підрозділи, у яких досліджено сучасні форми діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні та визначено науково-теоретичну модель муніципальної міліції (поліції).

У підрозділі 2.1. *«Сучасні форми становлення муніципальної міліції (поліції) в Україні»* досліджується проблеми формування та розвитку муніципальної міліції (поліції) на сучасному етапі (2010-2015 рр.), в умовах скасування законодавчої норми, яка надає право представницьким органам територіальної громади приймати рішення про створення, відповідно до закону, міліції, яка утримується за рахунок коштів місцевого бюджету.

Дисертантом досліджено три шляхи реалізації органами місцевого самоврядування права на здійснення охорони громадського порядку на території громади: створення власних охоронних комунальних підприємств (Львів, Харків, Дніпропетровськ); укладання договорів з територіальними органами поліції про спільну охоронну діяльність (Бердянськ, Житомир, Виноградів); створення муніципальної міліції (поліції) як силового підрозділу інспекції з благоустрою та торгівлі місцевої ради (Ужгород, Нововолинськ, Тернопіль, Луцьк).

Розглянуто діяльність комунальних охоронних підприємств з правоохоронними функціями у м. Харків (КП «Муніципальна охорона») та м. Дніпропетровську. Вивчена реалізація правоохоронної функції на договірних умовах між міською радою й управлінням ДСО у м. Виноградів (муніципальна міліція управління Державної служби охорони при ГУМВСУ в Закарпатській області), також аналогічний підрозділ діє у м. Сокиряни. Наведені приклади створення муніципальної поліції у місті Тернополі, діяльність якої ретельно регламентована у «Положенні про Управління муніципальної поліції Тернопільської міської ради» й у Статуті територіальної громади м. Тернополя, та передовий досвід діяльності відділу муніципальної поліції та правопорядку у м. Ужгороді.

Підрозділ 2.2. *«Концептуальні засади формування та діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні»* присвячений дослідженню особливостей моделей організації муніципальної міліції (поліції) у сучасних умовах. У підрозділі досліджено наукові моделі муніципальної міліції (поліції), за структурною («сильна», «середня» та «слабка» моделі); за обсягом повноважень: муніципальна міліція (поліція) з повною компетенцією, до якої належить «сильна» модель, і муніципальна міліція (поліція) з обмеженою компетенцією (до якої належить «слабка» та «середня» моделі). Зазначено, що

сьогодні Україна ще не набула ознак, за умов яких можлива побудова муніципальної міліції (поліції) з повною компетенцією.

Обґрунтовано позицію про те, що сьогодні, за умов нестабільної економічної та політичної ситуації, єдиним можливим шляхом зміцнення громадського порядку є передача повноважень з охорони громадського порядку органам місцевого самоврядування. Найбільш ефективною, на наш погляд, видається структура муніципальної міліції (поліції) територіальних громад у містах у вигляді патрульної служби, а в сільській місцевості прототипом муніципального міліціонера (поліцейського) повинен стати дільничний офіцер поліції.

Розділ III. «Особливості реалізації функції охорони громадського порядку органами місцевого самоврядування» містить три підрозділи в яких здійснюється комплексний аналіз змісту локальної функції охорони громадського порядку, визначені шляхи удосконалення нормативно-правового, матеріально-технічного та фінансово-бюджетного забезпечення формування та діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні.

У підрозділі 3.1. «Охорона громадського порядку як функція муніципальної міліції(поліції): поняття та змістовна характеристика» аналізуються теоретичні проблем із визначення поняття, сутності, змісту та ознак громадського порядку, співвідношення його з іншими інститутами. Розглянуто правові категорії «громадський порядок» та «охорона громадського порядку» як предмет та сфера регулювання муніципально-правових відносин.

На основі особливостей громадського порядку на території громади (комуни), було визначено громадський порядок як «комунальний громадський порядок», запропоновано його авторське визначення. Комунальний громадський порядок – це система суспільних відносин, регульованих нормами Конституції України, законами, підзаконними актами, локальними нормативними актами та соціальними нормами, які утворюються виключно в межах відповідної територіальної громади (об'єднаної територіальної громади). Розглянута проблема взаємозв'язку громадського порядку з суміжними сферами суспільних відносин: правопорядок, громадська безпека. Вивчено поняття забезпечення громадського порядку та охорони громадського порядку.

З огляду на обґрунтування думки про наявність такого специфічного явища, як комунальний громадський порядок надано авторське визначення охорони комунального громадського порядку, під яким розуміється правомірна діяльність муніципальної міліції (поліції) спрямована на забезпечення встановлених Конституцією

України, законодавчими актами, підзаконними й локальними нормативними актами норм поведінки та соціальних норм; полягає в безпосередньому захисті життя, здоров'я, честі й гідності людей, майна, інтересів територіальної громади, суспільства й держави, у створенні нормальних умов діяльності підприємств, установ і організацій і здійснюється в межах території територіальної громади (об'єднаної територіальної громади), безпосередньо в громадських місцях, а за наявності відомостей про повсталу загрозу для життя, здоров'я або майна особи, й в інших, прилеглих до них місцях.

У підрозділі 3.2. *«Нормативно-правові засади діяльності муніципальної міліції (поліції)»* вивчено особливості нормативно-правових засад діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні через призму суспільних муніципально-правових відносин у сфері громадського порядку. Доведено, що вирішальну роль серед правових норм, що складають правову основу діяльності муніципальної міліції (поліції), відіграє Конституція України, де закріплені всі головні принципи щодо створення та діяльності муніципальної міліції (поліції).

Визначено, що міжнародні акти, які стосуються організації та діяльності муніципальної міліції (поліції) з підтримання громадського порядку, відзначаються певною специфікою. Для встановлення змісту цих міжнародних актів певне значення мають акти, схвалені органами Ради Європи (далі – РЄ) з питань здійснення поліцейської діяльності на локальному рівні («Декларація про поліцію» (1979), «Про участь громадськості у кримінальній політиці» (1983), «Про кримінальну та урбаністичну небезпеку в Європі та роль місцевої влади» (1997), «Європейський кодекс поліцейської етики» (2001) та інші). Міжнародні акти, що безпосередньо стосуються Україні особливо важливі, серед них резолюція Парламентської асамблеї РЄ № 1466(2005) від 5 жовтня 2005 року «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» та резолюція Парламентської асамблеї РЄ № 1549 (2007) від 19 квітня 2007 року «Функціонування демократичних інституцій в Україні». Міжнародно-правові акти спрямовані на підвищення ролі місцевої влади в підтримці громадського порядку, визнають за необхідне створення муніципальної поліції в країнах європейського співтовариства, що підтверджу їх неабияку вагу.

У підрозділі 3.3. *«Матеріально-технічні та фінансово-бюджетні засади формування та діяльності муніципальної міліції(поліції)»* пропонуються шляхи удосконалення фінансово-економічних основ становлення муніципальної міліції (поліції). Відзначається, що

створення дієздатної територіальної громади, яка б володіла необхідними матеріальними та фінансовими ресурсами, мала надійні внутрішні джерела наповнення місцевого бюджету, є запорукою становлення муніципальної міліції (поліції).

Пропонується два варіанти надходження доходів до місцевого бюджету, які планується спрямувати на утримання муніципальної міліції (поліції): перший передбачає надходження коштів адміністративних штрафів, які будуть накладатися службовцями муніципальної міліції (поліції) та повністю зараховуватися в місцевий бюджет. Другий варіант передбачає впровадження нового виду місцевого податку (збору) на утримання муніципальної міліції (поліції).

ВИСНОВКИ

У результаті дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України та практики його застосування, теоретичного осмислення низки наукових праць автором сформульовано висновки, пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення конституційно-правової та організаційної регламентації формування та діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні.

1. Дослідженні конституційні засади муніципальної міліції (поліції) свідчать про те, що кожний елемент системи місцевого самоврядування відіграє певну роль у її формуванні та діяльності. Між розвитком місцевого самоврядування в особі територіальної громади й упровадженням наднаціональних принципів, таких як самостійність, самодостатність та повсюдність; та налагодженням стану громадського порядку на місцевому рівні простежується прямий системний зв'язок.

2. Муніципальна міліція (поліція) у системі місцевого самоврядування є повноправним інститутом. Ознаками правової інституалізації є наявність специфічної групи конституційно-правових норм; самостійний характер суспільних відносин, що утворюються під час діяльності муніципальної міліції (поліції) для вирішенні питань місцевого значення.

3. Муніципальна міліція (поліція) – це виконавчий орган публічної влади територіальної громади, який складається з цивільних осіб – муніципальних службовців, що створюється органами місцевого самоврядування, підконтрольний та підзвітний територіальній громаді, фінансується з відповідного місцевого бюджету; діє виключно в межах

окремої адміністративно-територіальної одиниці та має право застосування примусу – тільки на основі відповідного закону.

4. Історичний розвиток місцевого самоврядування в Україні можна умовно виокремити п'ять основних періодів: 1) прадавні та давні часи (Київська Русь, дія Магдебурзького права, Запорізька Січ) (до кінця XVIII століття); 2) період правління на українських землях Російської імперії (кінець XVIII століття – 1917 рік); 3) період становлення української державності (УНР, Гетьманат, ЗУНР) (1917 – 1920 роки); 4) радянський період (1920–1991 роки); 5) сучасний період (1991 р. – дотепер). Протягом кожного періоду територіальні громади відігравали значну роль в охороні громадського порядку на місцевому рівні.

5. Виділено три етапи становлення муніципальної міліції (поліції) в період незалежності України: 1) етап «місцевобюджетної» міліції (поліції) (фінансування деяких підрозділів міліції (поліції) без законодавчого закріплення статусу); 2) етап місцевої міліції (поліції) (законодавче визнання відповідної структури в системі органів внутрішніх справ); 3) сучасний етап (пошук шляхів становлення муніципальної міліції (поліції) у класичному розумінні).

6. Особливості моделей муніципальної поліції у зарубіжних країнах безпосередньо пов'язані з моделлю управління та побудови поліцейських сил у державі, які за обсягом централізації управління можна поділити на централізовані (Франція, Італія, Іспанія, Німеччина, також й Україна), напівцентралізовані (Великобританія) та децентралізовані (Швейцарія, а також яскравий приклад США). Між ними простежується наступна взаємозалежність: централізованим поліцейським системам притаманна організація «слабкої» чи європейської системи: до американської, чи «сильної» системи, належать напівцентралізовані та децентралізовані моделі управління в державі. Основну чисельність закордонних підрозділів муніципальної поліції складає патрульна служба, у її діяльності превалюють «некримінальні» функції.

7. Аналіз певного досвіду становлення муніципальної міліції (поліції) в Україні свідчить, що дана інституція втілюється наступними шляхами: а) створення власних охоронних комунальних підприємств (м. Львів та м. Харків); б) укладання договорів з територіальними органами поліції про сумісну охоронну діяльність (м. Бердянськ, м. Житомир, м. Виноградів); в) створення муніципальної міліції (поліції) як силового підрозділу інспекції з благоустрою та торгівлі місцевої ради (м. Ужгород, м. Нововолинськ, м. Тернопіль, м. Луцьк, м. Вінниця). Частина територіальних громад України (м. Львів,

м. Луцьк та м. Тернопіль) закріпили правоохоронну функцію в Статутах територіальних громад та маніфестували в них про створення муніципальної міліції (поліції).

8. Моделі утворення муніципальної міліції (поліції) за структурою побудови поділяються на «сильну», «середню» та «слабку» моделі, при чому за обсягом повноважень розрізняють муніципальну міліцію (поліцію) з повною компетенцією, до якої відноситься «сильна» модель, та муніципальну міліцію (поліцію) з обмеженою компетенцією («слабка» та «середня» моделі).

9. Структурними елементами науково-концептуальної моделі муніципальної міліції (поліції) з обмеженою компетенцією, є: загальні засади діяльності муніципальної міліції (поліції); організаційна структура та склад муніципальної міліції (поліції); завдання та компетенція муніципальної міліції (поліції); порядок взаємодії муніципальної міліції (поліції) з територіальними органами поліції, фізичними та юридичними особами, громадськими об'єднаннями; контроль та координація діяльності муніципальної міліції (поліції).

Оптимальною для сьогодення науково-концептуальною моделлю здійснення місцевим самоврядуванням правоохоронної функції є патрульна поліція Національної поліції – для міст, для сільської місцевості – дільничні офіцери поліції.

10. Дослідження сутності громадського порядку дозволяє виокремити його специфічні ознаки з огляду на особливості муніципально-правового регулювання (юридична, територіальна, нормативно-правова ознака). Даний підхід дозволяє виокремлювати комунальну складову громадського порядку.

11. Комунальний громадський порядок – це система суспільних відносин, регульованих нормами Конституції України, законами, підзаконними актами, локальними нормативними актами та соціальними нормами, які утворюються виключно в межах відповідної територіальної громади (об'єднаної територіальної громади).

12. Охорона громадського порядку (комунального громадського порядку) підрозділами муніципальної міліції (поліції) України – це правомірна діяльність спеціально створених територіальною громадою підрозділів органів місцевого самоврядування – муніципальної міліції (поліції). Діяльність муніципальної міліції (поліції) спрямована на забезпечення встановлених Конституцією України, законодавчими актами, підзаконними й локальними нормативними актами норм поведінки та соціальних норм, полягає в безпосередньому захисті життя, здоров'я, честі й гідності людей, майна, інтересів територіальної громади, суспільства й держави, у створенні

нормальних умов діяльності підприємств, установ і організацій, що здійснюються в межах території територіальної громади (об'єднаної територіальної громади), безпосередньо в громадських місцях, а за наявності відомостей про повсталу загрозу для життя, здоров'я або майна особи, й в інших прилеглих до них місцях.

13. Конституційно-правові засади діяльності муніципальної міліції (поліції) будуються на трьох рівнях: перший – конституційні норми та норми галузевого законодавства, другий – міжнародні норми та стандарти; третій – це локальні нормативно-правові акти.

14. Створення матеріально-технічної та фінансово-бюджетної основи муніципальної міліції (поліції) потребує нових форм і методів забезпечення економічної дієздатності територіальних громад. Запропоновано варіанти надходження доходів до місцевого бюджету, які спрямовані на утримання муніципальної міліції (поліції): перший передбачає надходження коштів адміністративних штрафів, які зарахуватимуться повністю до місцевого бюджету; другий – запровадження місцевого податку (збору) на утримання муніципальної міліції (поліції), також до цього варіанту слід віднести добровільне самооподаткування для фінансування муніципальної міліції (поліції).

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Орлов В. А. Поліція муніципалітету: досвід країн Європи / В. А. Орлов // Наше право. – 2013. – № 9. – С. 172–177.

2. Орлов В. А. Сучасні проблеми становлення та розвитку муніципальної міліції в Україні / В. А. Орлов // Форум права. – 2013. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_74.pdf.

3. Орлов В. А. Конституційно-правова основа громадського порядку / В. А. Орлов // Вісник Маріупольського державного університету. Збірник наукових праць. Сер. Право. – 2013. – Вип. 5. – С. 223–229.

4. Орлов В. А. Територіальна громада – фундатор громадського порядку адміністративної одиниці / В. А. Орлов // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична / головний редактор В. В. Середа. – Львів : ЛьвДУВС, 2014. – Вип. 4. – С. 193–204.

5. Орлов В. А. Фінансово-економічні основи становлення муніципальної міліції в Україні: проблеми теорії та практики /

В. А. Орлов // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – № 1. – С. 72–78.

6. Орлов В. А. Основні історико-правові засади комуналізації міліції на території України / В. А. Орлов // Форум права. – 2014. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_2_60.pdf.

7. Орлов В. А. Правовий статус муніципальної міліції в Україні: проблеми та перспективи / В. А. Орлов // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2014. – Вип. 29. – Т.1. – С. 91–95.

8. Орлов В. А. Муніципальна міліція в Україні: проблеми визначення правового статусу / В. А. Орлов // Молодь та соціальні проблеми суспільства : зб. м-лів 6-ї Міжвузівської студентської наукової конференції (м. Умань, 17 квітня 2010 р.). – Умань : ВПЦ «Візаві», 2010. – С. 215–217.

9. Орлов В. А. Охрана общественного порядка как функция местного самоуправления / В. А. Орлов // Наука в современном мире : м-лы II Международной науч.-практ. конф. (г. Москва, 30 июля 2010 г.). – М. : Компания Спутник+, 2010. – С. 447–451.

10. Орлов В. А. Обмежена компетенція як шлях становлення муніципальної міліції в Україні на сучасному етапі / В. А. Орлов // Збірка наукових праць : м-ли Міжнародної наук. конф. «Другі наукові читання, присвячені П. А. Столипіну» (м. Київ, 6 вересня 2010 р.). – Київ : ТОВ «Компанія «Міранда», 2010. – Т.1. – С. 32–37.

11. Орлов В. А. Деятельность муниципальной полиции в Германии: теоретические и правовые аспекты / В. А. Орлов // Матеріали III Всеукраїнської конф. студентів, аспірантів і молодих учених : зб. тез наук. праць ; [за заг. ред. К. В. Балабанова] (11 березня 2011 р.). – Маріуполь : МДУ, 2011. – С. 57–59.

12. Орлов В. А. Муніципальна міліція в Україні: сучасні проблеми генезису / В. А. Орлов // Матеріали Міжнародної конф. студентів, аспірантів і молодих учених : зб. тез наук. праць ; [за заг. ред. К. В. Балабанова] (16 березня 2012 р.). – Маріуполь : МДУ, 2012. – С. 93–96.

13. Орлов В. А. Понятие общественного порядка: проблемы теории и практики / В. А. Орлов // Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку : зб. тез наук. доп. за матеріалами VIII Міжнародної наук.-практ. конф. молодих учених (23-24 березня 2012 р.). – Луцьк : ПП Іванюк В. П., Петринка А. Ю., 2012. – С. 120–123.

14. Орлов В. А. До проблеми фінансових аспектів муніципальної міліції в Україні / В. А. Орлов // Новітні наукові дослідження держави і

права – 2012 : зб. наук. праць ; [за ред. П. М. Шапірка, О. В. Козаченка] (м. Миколаїв, 20 березня 2012 р.). – Миколаїв : Іліон, 2012. – С.198–203.

15. Орлов В. А. Муніципальна міліція та державна поліція: концепції сучасних перетворень / В. А. Орлов // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку : зб. матеріалів V Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Суми, 19–20 травня 2012 р.). – Суми : ТОВ «Друкарський дім “ПАПРУС”», 2012. – С. 163–166.

16. Орлов В. А. Європейські стандарти в муніципальній охороні громадського порядку / В. А. Орлов // Правове забезпечення та імплементація європейських стандартів в умовах міждержавної інтеграції : м-ли круглого столу (11 грудня 2013 року, м. Маріуполь). – Маріуполь : МДУ, 2013. – С. 57–59.

17. Орлов В. А. Муніципальна міліція як невід’ємний елемент децентралізації влади у сьогоденній Україні / В. А. Орлов // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – 2014. – № 2 (6). – С. 30–33.

АНОТАЦІЇ

Орлов В. А. Конституційні засади формування та діяльності муніципальної міліції (поліції): порівняльно-правове дослідження. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. – Харків, 2017.

Дисертація являє собою комплексне наукове дослідження, спрямоване на визначення сутності, організації, форм та аспектів діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні. Актуальність дослідження базується на необхідності становлення та розвитку інституту муніципальної міліції (поліції), а також пошуку нових форм охорони громадського порядку на місцевому рівні.

В роботі досліджується еволюція муніципальної міліції (поліції), досвід організації та діяльності муніципальної поліції за кордоном, сучасні форми її розвитку, правове та економічне забезпечення становлення муніципальної міліції (поліції) в Україні.

Обґрунтовано науково-прикладні форми організації діяльності муніципальної міліції (поліції) на сучасному етапі розвитку держави та пропонуються варіанти забезпечення матеріально-технічної та фінансово-бюджетної основи муніципальної міліції (поліції).

У результаті дослідження вироблено конкретні пропозиції, прикладні моделі, які можуть бути використані під час забезпечення розвитку муніципальної міліції (поліції).

Ключові слова: *територіальна громада, муніципальна міліція (поліція), правоохоронна діяльність, охорона громадського порядку, становлення та розвиток.*

Орлов В. А. Конституционные основы формирования и деятельности муниципальной милиции (полиции): сравнительно-правовое исследование. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук за специальностью 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. – Харьковский национальный университет имени В.Н. Каразина. – Харьков, 2017.

Диссертация представляет собой комплексное научное исследование, направленное на определение сущности, организации, форм и аспектов деятельности муниципальной милиции (полиции) в Украине. Актуальность исследования базируется на необходимости становления и развития института муниципальной милиции (полиции), а так же изобретении новых форм охраны общественного порядка на местном уровне.

В работе исследуется эволюция муниципальной милиции (полиции), современные формы её развития, опыт организации и деятельности муниципальной полиции за рубежом, правовое и финансовое обеспечение становления муниципальной милиции (полиции) в Украине.

Обоснованы научно-прикладные формы организации деятельности муниципальной милиции (полиции) на современном этапе развития государства, и предлагаются варианты обеспечения финансово-экономической основы муниципальной милиции (полиции).

В диссертации исследован опыт мировых стран по созданию муниципальных подразделений охраны общественного порядка. Проведен анализ зарубежного опыта в этой сфере, и доказано, что муниципальные полицейские формирования существуют во многих странах, и их внедрение построено на философии самоуправления.

Кроме этого, в работе нашло отражение исследование современного состояния создания территориальными громадами подразделений муниципальной милиции (полиции) и их развитие в некоторых городах Украины. Выделены три варианта становления подразделений муниципальной милиции (полиции) на сегодняшний

день, а так же особенности нормативно-правовой регламентации их деятельности.

Соискателем проведен содержательный анализ нормативно-правовой базы муниципальной милиции (полиции), обращено внимание на главенствующую роль Конституции Украины, влияние локальных правовых актов, а так же раскрыто специфику международных актов в сфере организации и деятельности муниципальной милиции (полиции) по поддержанию общественного порядка. Особое внимание уделено законопроектам, призванным регламентировать деятельность муниципальной милиции (полиции) в Украине.

В результате исследования выработаны конкретные предложения, прикладные модели, которые могут быть использованы при обеспечении развития муниципальной милиции (полиции). Констатируется, что организационной основой муниципальных органов правопорядка для городских территориальных общин может стать патрульная служба полиции, а для сельских – участковые инспекторы.

Особое внимание в диссертационной работе уделено материально-техническому и финансово-бюджетному аспектам становления и развития муниципальной милиции (полиции). В ходе анализа действующего законодательства указаны конкретные варианты поступления доходов в местный бюджет, которые в последующем будут направлены на содержание муниципальной милиции (полиции).

Ключевые слова: *территориальная община, муниципальная милиция (полиция), правоохранительная деятельность, охрана общественного порядка, становление и развитие.*

Orlov V. A. Constitutional basis of formation and functioning of municipal police: Comparative Legal Studies. – Manuscript.

Dissertation for obtaining a scientific degree of candidate of legal sciences after specialty 12.00.02. – Constitution Law; Municipal Law. – V. N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, 2017.

The dissertation represents complex scientific research directed to the definition of essence, organization, forms and aspects of functioning of municipal police in Ukraine. The urgency of the research is based on the necessity of formation and development of the Institute of municipal police and also on the invention of new forms of public order protection at the local level.

The evolution of the municipal police, modern forms of its development, the experience of organization and functioning of the municipal police abroad, legal and economic support of formation of municipal police in Ukraine are studied in there.

The scientific-applied forms of activity of the municipal police at the present stage of the state development are proved. The options of ensuring the financial-economic foundation of the municipal police are suggested.

The thesis deals with the experience of the world countries as for the establishment of municipal units protecting public order. The analysis of foreign experience in this sphere is done, and the existence of municipal police forces in many countries is proved. Their implementation built on the philosophy of self-government is highlighted.

In addition, the thesis reflects the research of current state of territorial communities establishment of the municipal police departments and their development in some Ukrainian cities. Three variants of establishment of municipal police units and features of the normative-legal regulation of their activities are highlighted.

The substantive analysis of the normative-legal base of municipal police is conducted. The primacy of the Constitution of Ukraine and the influence of local legal acts is proved. The specificity of international acts in the sphere of organization and activity of municipal police for the maintenance of public order is highlighted. Special attention is given to laws designed to regulate the activity of municipal police in Ukraine.

As a result of research the concrete rules(situations), applied models are produced which can be used during maintenance of the development of municipal police.

Special attention in the thesis is given to financial and economic aspects of formation and development of the municipal police. The analysis of current legislation shows the definite options of revenue to the local budget, which will subsequently be used for maintenance of municipal police.

Key words: *territorial community, municipal police, law-enforcement activity, maintenance of public order, formation and development.*