



for Public International Law // Harvard International Law Journal. – 1996. – Vol. 37. – P. 272–292.

9. Buchan R. Cyber Attacks: Unlawful Uses of Force or Prohibited Interventions? // Journal of Conflict and Security Law. – 2012. – Vol. 17. – № 2. – P. 211–227.

10. Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) // I.C.J. Rep. – 1986. – Paragraph 205.

11. Jamnejad M. and Wood M. The Principle of Non-Intervention // Leiden Journal of International Law. – 2009. – Vol. 22. – P. 345–381.

12. Damrosch L. Politics across Borders: Nonintervention and Nonforcible Influence of Domestic Affairs // American Journal of International Law. – 1989. – Vol. 83. – P. 1–50.

13. Hackers Take Down the Most Wired Country in Europe – Wired Magazine [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://archive.wired.com/politics/security/magazine/15-09/ff_estonia?currentPage=all.

14. Hollis D. Why States Need an International Law for Information Operations // Lewis and Clark Law Review. – 2007. – Vol. 11. – P. 1023–1061.

15. O'Connell M. Cyber Security and International Law // International Law Meeting Summary. – 2012. – 12 p.

16. Tsagourias N. Cyber Attacks, Self-Defence and the Problem of Attribution // Journal of Conflict and Security Law. – 2012. – Vol. 17 № 2. – P. 229–244.

17. Tikk E., Kaska K. and Vihul L. International Cyber Incidents : Legal Considerations [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://ccdoe.org/publications/books/legalconsiderations.pdf>.

18. Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>.

19. Melzer N. Cyberwarfare and International Law [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://unidir.org/files/publications/pdfs/cyberwarfare-and-international-law-382.pdf>.

20. Prosecutor v. Dusko Tadić (1995). Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction. – Paragraph 29 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm>.

УДК 340.1

ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ ПОСТРОЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПРАВОПОРЯДКА В УКРАИНЕ

Наталья КАПИТОНОВА,

соискатель кафедры теории государства и права
Национальной академии внутренних дел

Summary

The doctrinal positions of researchers in the context of models for the construction and functioning of municipal law enforcement bodies are investigated, the determinants of influence on the theoretical model of the construction of the municipal police in Ukraine are disclosed, a theoretical model for the construction of the municipal police of Ukraine with the definition of the structural and functional characteristics

Key words: law enforcement body, law and order body, municipal law enforcement body, municipal police

Аннотация

Исследованы доктринальные позиции исследователей в контексте моделей построения и функционирования муниципальных органов правопорядка, раскрыты детерминанты влияния на теоретическую модель построения муниципальной полиции в Украине, предложена теоретическая модель построения муниципальной полиции Украины с определением структурно-функциональной характеристики

Ключевые слова: правоохранительный орган, орган правопорядка, муниципальный орган правопорядка, муниципальная полиция.

Постановка проблемы. Опыт многих стран мира показывает, что формирование специальных органов правопорядка в структуре исполнительных органов местного самоуправления положительно влияет на рост эффективности обеспечения общественного порядка. Сейчас обеспечение общественного порядка осуществляется, прежде всего, рядом правоохранительных органов. Беря во внимание право территориальной общины самостоятельно решать вопросы охраны порядка на территории органа местного самоуправления, все больше органов местного самоуправления инициируют создание собственных муниципальных органов.

Актуальность темы. Эффективность выполнения возложенных на муниципальные органы правопорядка функций детерминирует необходимость поиска наиболее оптимальной организационно-функциональной структуры такого подразделения. Однако и по сей день взгляды на структуру данного органа правопорядка являются неунифицированными в научных кругах.

Состояние исследования. Среди отечественных и зарубежных иссле-

дователей отдельные аспекты затронутой проблематики рассматривались такими исследователями, как: В. Басс, Е. Белозеров, Т. Гудзь, С. Гусарев, В. Дубовик, А. Завальный, И. Зозуля, А. Каминский, Я. Когут, А. Кучук, Н. Лазнюк, П. Онопенко, А. Онуприенко, В. Орлов, Т. Пикуля, А. Поклонский, А. Проневич, К. Сесемко, О. Тюрина, Н. Харченко, Р. Шай.

Целью статьи является исследование состояния и перспектив структурно-функциональной модели построения муниципальных органов правопорядка в Украине.

Изложение основного материала. Становление гражданского общества в Украине невозможно без децентрализации публичной власти и реального развития местного самоуправления как одного из наиболее действенных механизмов согласования интересов государства, территориальной общины и отдельной личности.

Несмотря на ратификацию Европейской хартии местного самоуправления, принятие законов Украины «О местном самоуправлении в Украине» и «О местных государственных администрациях», а также ряда других нормативно-правовых актов по вопро-



сам местного и регионального развития, в настоящее время в Украине продолжает действовать модель местного самоуправления, построенная на принципах прочной централизации власти.

Именно поэтому единственная норма, которая позволяла органам местного самоуправления создавать собственные подразделения охраны правопорядка, была отменена.

Главным же признаком демократического общества и правового государства является не только декларация различных прав и свобод человека и гражданина, а, прежде всего, обеспечение их реального воплощения.

Права человека является определяющей детерминантой всех трансформаций, а не чем-то производным или второстепенным в государственно-правовых преобразованиях.

Особое место в системе этих прав принадлежит праву территориальной громады – жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка и города – самостоятельно решать вопросы местного значения, поскольку именно его реальное воплощение и обеспечение в государстве способствует принципиальному пересмотру отношений между органами публичной власти с конкретной общиной.

Следует акцентировать, что усовершенствование деятельности и системы органов публичной власти осуществляется в контексте широкомасштабной правовой реформы Украины, которая предусматривает пересмотр правового статуса граждан, их взаимосвязи с государственными и общественными институтами, а также переосмыслению роли и задач системы органов местного самоуправления, организации деятельности и правового статуса отдельных ее подразделений.

Именно поэтому указанный период государства в Украине характеризуется тем, что теоретические разработки ученых, как никогда ранее, непосредственно направлены на решение реальных и перспективных задач в различных сферах жизнедеятельности общества. С одной стороны, это выполнение задач соответствующих органов, а с другой, – обновление самого законодательства Украины, поскольку оно неполно, а часто и противоречиво регулирует соответ-

ствующие общественные отношения [1, с. 154].

Концептуальное преимущество введения в отечественную доктрину принципа верховенства права, принципа «человекоцентризма» заключается в том, что ключевыми его характеристиками должны стать не «управленческая», а тем более «карательная» его функции, а две новые: правообеспечивающая (обеспечение реализации прав и свобод человека) и правозащитная (защита нарушенных прав).

Так, в ст. 38 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» определен довольно значительный круг собственных (самоуправляющихся) и делегированных полномочий по обеспечению законности, правопорядка, охраны прав, свобод и законных интересов граждан. Несмотря на это, их эффективная правореализация осложняется из-за ненадлежащих организационных, материальных, финансовых и других ресурсов.

Особо сложная ситуация создается с созданием муниципальных подразделений правопорядка, ведь такие подразделения требуют значительных материально-технических ресурсов.

Сейчас украинские исследователи высказывают немало предложений по теоретической модели построения муниципальной полиции в Украине [2; 3]. Так, А.В. Сергеев выделяет три приоритетных и оптимальных моделей организации деятельности местной милиции. «Первая модель местной милиции в функциональном и структурном отношении фактически повторяет городские и районные органы внутренних дел и может почти полностью их заменить. Вторая может иметь место в трехуровневой системе организации охраны общественного порядка: милиция общегосударственная, милиция областей, местная милиция и местные органы охраны общественного порядка. В этом случае на местные органы охраны общественного порядка должны быть положены те функции, которые осуществляет сегодня милиция общественной безопасности в городах и районах. Третья модель подразумевает то, что местные органы охраны общественного порядка действуют не вместо органов милиции на местах, а наряду с ними, решая

узкий круг задач при четком разграничении компетенции, надлежащем контроле и в тесном взаимодействии с ними. Такие местные органы правопорядка будут выполнять лишь некоторые функции существующей ныне милиции общественной безопасности, например: предупреждение и пресечение преступлений на улицах и в быту, административных правонарушений, обеспечение в пределах предоставленных полномочий выполнения решений органов местного самоуправления. Структура местных органов охраны общественного порядка в данном случае будет соответствовать указанным задачам» [4, с. 134].

Особенно ценным является такой вывод автора: «В свете реалий следует считать приведенные модели не как противостоящие, а как дополняющие друг друга. Первая модель в своем классическом виде больше подходит для страны благополучной в социальном плане, имеющей прочные демократические традиции, вторая может иметь место в относительно стабильном обществе, с недостаточно развитым местным самоуправлением, третья имеет переходный характер. Возможно, со временем, когда будут позволять условия, круг задач и, соответственно, объем полномочий местных органов охраны общественного порядка будут расширяться. Постепенно «слабая» переходная модель перерастет в более «сильные» [4, с. 134].

Российский исследователь А.Н. Кононов предлагает «модель муниципальных органов охраны общественного порядка с узким кругом задач и полномочий вроде патрульно-постовой службы» [5, с. 154].

Отдельные исследователи, миную вопросы структуры данного подразделения органа местного самоуправления, высказывают предложения, направленные на повышение роли муниципальной полиции в борьбе и предупреждении преступности, охране общественного порядка, прав человека [6, с. 16].

Таким образом, для аргументации своей позиции по теоретической модели муниципальной полиции считаем целесообразным определить в концентрированном виде концептуальные основы, детерминирующие авторские предложения в этой сфере.



1. Муниципальная полиция является органом правопорядка, а не правоохранительным органом.

2. Муниципальная полиция является структурным элементом системы местного самоуправления.

3. Правовой статус, права, обязанности, компетенция, полномочия определяются конкретной территориальной общиной органа местного самоуправления.

4. Финансирование деятельности муниципальной полиции осуществляется за счет средств местного бюджета.

5. Создание муниципальной полиции является правом, а не обязанностью местного совета.

6. Муниципальная полиция подконтрольна и подотчетна исключительно местным советам, а также членам территориальной общины.

7. Приоритетными функциями муниципальной полиции является предупреждение правонарушений на территории местного совета, а также предоставление услуг членам территориальной общины с целью обеспечения общественного порядка.

8. Муниципальная полиция является основным органом правопорядка в системе органов местного самоуправления.

9. Наряду с подразделениями муниципальной полиции обеспечение охраны общественного порядка осуществляется другими институтами публичной власти государства, в частности правоохранительными органами.

10. Муниципальная полиция сформирована для выполнения отдельных задач охраны порядка или отдельных правоохранительных действий.

11. Муниципальная полиция является вспомогательным органом органа местного самоуправления, не имеющим государственно-властных полномочий.

12. Полномочия муниципальной полиции ограничены территорией конкретной территориальной общины, которой создана.

Как справедливо замечает В.А. Грабельник, «выбор конкретной модели местных органов правопорядка, определение их функций и структуры зависят от совокупности политических, экономических, криминогенных и других социальных факторов, особен-

ностей организации национальной правоохранительной системы, развитости институтов местного самоуправления, исторических, культурных и иных местных традиций» [7, с. 15].

Не менее конструктивной является позиция А.Н. Кононова: «Структура и численный состав конкретного муниципального органа охраны общественного порядка будут определяться с учетом задач, возложенных на них, численности и плотности населения, его социального состава, географических особенностей обслуживаемой территории и ее криминогенности, эффективности деятельности государственных правоохранительных органов, особенностей организации местного самоуправления, финансовых возможностей муниципального образования и других факторов» [5, с. 154].

Следовательно, при разработке теоретической модели муниципальной полиции следует учитывать ряд детерминирующих факторов. Наиболее весомыми детерминантами, влияющими на теоретическую модель муниципальной полиции, является количество и плотность населения, криминогенная ситуация на территории органа местного самоуправления, географические особенности и размер территории, наличие стратегических объектов на территории санаторно-курортных объектов, особенности населения (менталитет, правовая культура, возраст, статус, материальное положение), транспортная развязка и др.

На модель построения отечественной муниципальной полиции влияет также система функций и задач данного органа правопорядка.

В основном функции муниципальных органов правопорядка коррелируются с функциями ряда правоохранительных органов, в частности органов полиции. Это связано с идентичными задачами как муниципальных органов правопорядка, так и правоохранительных.

Однако полномочия и юрисдикция этих органов является неодинаковыми. В отличие от общегосударственных правоохранительных органов, основными функциями муниципальных органов правопорядка является превенция правонарушений, а также обслуживание территориальной общины

с целью обеспечения общественного порядка.

Учитывая вышесказанное, считаем целесообразным выделить следующие подразделения муниципальной полиции:

1) подразделение дорожно-патрульной службы, основной целью которого должно быть обеспечение общественного порядка на дорогах, а также соблюдение правил дорожного движения;

2) подразделение муниципального транспорта, основной целью которого должно стать обеспечение порядка правил перевозки населения, охрана деятельности такого транспорта, а также парковки автотранспорта;

3) подразделение охраны земли и других природных ресурсов, основными полномочиями которого должны стать контроль и обеспечение выполнения земельного и природоохранного законодательства на территории конкретной общины, недопущение самовольного занятия земельных участков;

4) подразделение охраны памятников истории и культуры, которое должно заниматься обеспечением соблюдения правил архитектуры и градостроительства;

5) подразделение контроля за обеспечением благоустройства, осуществляющее охрану правил размещения внешней рекламы, правил торговли, соблюдение правил размещения и функционирования МАФов, самовольного строительства и изменения фасадов и сооружений;

6) подразделение контроля за санитарным состоянием города, которое должно осуществлять предупреждение загрязнения территории, уничтожения или повреждения зеленых насаждений, повреждения покрытия дорог, тротуаров и придомовых территорий, отдел противодействия стихийной торговли.

Эффективность деятельности муниципальной полиции зависит не только от оптимального структурно-функционального строения муниципальных органов правопорядка, но и других факторов.

Ю.С. Небеский выделил количественные (в частности, количество нарушений общественного порядка на определенное количество населения, нагрузка на одного работни-



ка каждого подразделения милиции общественной безопасности, количество проведенных встреч с населением и т.д.) и качественные (в частности, уровень доверия населения к милиции, общественное мнение о деятельности подразделений милиции общественной безопасности по охране общественного порядка в общественных местах и обеспечению безопасности граждан по результатам социологических исследований и т.д.) показатели измерения и оценки эффективности [8, с. 14].

К тому же, как справедливо замечает Т.И. Гудзь, «идея муниципальной полиции не может быть реализована в тех странах, где существует нестабильная политическая и социально-экономическая ситуация. Активное противостояние и борьба различных политических сил просто не позволит им договориться о проведении тех или иных реформ, в том числе и в сфере правоохранительной деятельности. Кроме того, процессы децентрализации государственного управления сложно проводить в стране, которая не имеет достаточного опыта демократической организации функционирования органов публичной власти» [9, с. 74].

Выводы. Итак, опыт многих стран мира показывает, что формирование специальных органов общественного порядка в структуре исполнительных органов местного самоуправления положительно влияет на рост эффективности обеспечения общественного порядка. Сейчас обеспечение общественного порядка осуществляется, прежде всего, рядом правоохранительных органов. Беря во внимание право территориальной общины самостоятельно решать вопросы охраны порядка на территории органа местного самоуправления, все больше органов местного самоуправления инициируют создание собственных муниципальных органов, основной функцией которых является профилактика правонарушений в сфере общественного порядка. Структура такого подразделения должна определяться теми функциями, которые возложены на него.

Список использованной литературы:

1. Колпаков В. Административно-деліктний правовий феномен / В. Колпаков ; Нац. акад. внутрішніх справ України. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 527 с.

2. Пікуля Т.О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Т.О. Пікуля. – К., 2004. – 18 с.

3. Павленко С.В. Засоби забезпечення законності та правопорядку в діяльності органів місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління: спец. 25.00.04 – «Місьцеве самоврядування» / С.В. Павленко. – Запоріжжя, 2010. – 22 с.

4. Сергєєв А.В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.В. Сергєєв. – Х., 2004. – 216 с.

5. Кононов А.М. Теоретические основы организации муниципальных органов охраны общественного порядка в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / А.М. Кононов. – М., 2000. – 364 с.

6. Камінський А.І. Становлення місцевої міліції в умовах реформування органів внутрішніх справ України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.І. Камінський. – К., 2008. – 18 с.

7. Грабельников В.А. Організація охорони громадського порядку в санаторно-курортних та інших зонах відпочинку громадян : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.А. Грабельников. – К., 2007. – 22 с.

8. Небеський Ю.С. Адміністративно-правові засади охорони гро-

мадського порядку та забезпечення безпеки громадян у сучасних умовах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю.С. Небеський. – Х., 2008. – 20 с.

9. Гудзь Т.І. Муніципальна поліція як форма реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Т.І. Гудзь. – Х., 2012. – 225 с.