

УДК: 340.132.2

ПРОБЛЕМА НОРМАТИВНО–ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

кандидат юридичних наук, доцент, Сапрун О. В., Сарафін В. Ф.

Хмельницький кооперативний торговельно-економічний інститут,
Україна, Хмельницький

Розглянуто питання нормативно-правового забезпечення правоохоронної діяльності в об'єднаних територіальних громадах. Поставлено проблему відсутній механізм запровадження нових інститутів з врегулювання правопорядку в об'єднаній територіальній громаді. Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та практики його реалізації визначити проблеми нормативно-правового забезпечення правоохоронної діяльності в об'єднаних територіальних громадах і на цій основі виробити пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення зазначеної сфери регулювання і підвищення ефективності її практичної реалізації. Предметом дослідження є проблема нормативно-правового забезпечення правоохоронної діяльності в об'єднаних територіальних громадах. Достовірність та обґрунтованість теоретичних положень, висновків і практичних рекомендацій за результатами дослідження забезпечено використанням філософських, загальнонаукових, конкретно-наукових і спеціальних методів пізнання.

Ключові слова: нормативно-правового забезпечення; правоохоронна діяльність; об'єднана територіальна громада;

старостинський округ; національна поліція; охорона громадського порядку; дільничний офіцері поліції.

кандидат юридических наук, доцент, Сапрун О.В., Сарафин В.Ф.
Проблема нормативно-правового обеспечения правоохранительной деятельности в объединенных территориальных общинах / Хмельницкий кооперативный торгово-экономический институт, Украина, Хмельницкий

Рассмотрены вопросы нормативно-правового обеспечения правоохранительной деятельности в объединенных территориальных общинах. Поставлена проблема отсутствует механизм внедрения новых институтов по урегулированию правопорядка в объединенной территориальной общине. Цель исследования заключается в том, чтобы на основе анализа действующего законодательства Украины и практики его реализации определить проблемы нормативно-правового обеспечения правоохранительной деятельности в объединенных территориальных общинах и на этой основе выработать предложения и рекомендации по совершенствованию указанной сфере регулирования и повышения эффективности ее практической реализации. Предметом исследования является проблема нормативно-правового обеспечения правоохранительной деятельности в объединенных территориальных общинах. Достоверность и обоснованность теоретических положений, выводов и практических рекомендаций по результатам исследования обеспечена использованием философских, общенаучных, конкретно-научных и специальных методов познания.

Ключевые слова: нормативно-правового обеспечения; правоохранительная деятельность; объединенная

территориальная община; старостинский округ; национальная полиция; охрана общественного порядка; участковый офицеры полиции.

O. Saprun, PhD of Law, Assistant Professor; V. Sarafin The problem of normative and legal maintenance of law-enforcement activity in the united territorial communities/ Khmelnytsky Cooperative Trade and Economic Institute, Ukraine, Khmelnytsky

The questions of normative-legal support of law-enforcement activity in the united territorial communities are considered. The problem of the absence of a mechanism for the introduction of new institutes for the settlement of law and order in the united territorial community is not a problem. The purpose of the study is to determine, on the basis of the analysis of the current legislation of Ukraine and its implementation practices, the problems of normative legal support of law enforcement activity in the united territorial communities and, on this basis, to make suggestions and recommendations for improving the specified sphere of regulation and increase the efficiency of its practical implementation. . The subject of the study is the problem of normative legal support of law-enforcement activity in the united territorial communities. The reliability and validity of the theoretical positions, conclusions and practical recommendations based on the results of the study is ensured by the use of philosophical, general-scientific, concrete-scientific and special methods of cognition..

Key words: normative-legal support; law enforcement activities; united territorial community; Old Town district; national police; protection of public order; district police officer.

Вступ. Розвиток українського суспільства в євроатлантичному напрямку, спонукало переосмислення місця й ролі місцевого самоврядування в системі громадянського суспільства, пошук найкращого варіанту моделі організації влади, яка б цілком відповідала сучасним світовим і європейським стандартам, була спрямована на забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини. Вдосконалення місцевого самоврядування на сучасному етапі його розвитку є важливою складовою процесу реформування системи публічної влади в Україні. Подальший розвиток місцевого самоврядування та децентралізація влади, потребує прийняття низки нових законодавчих актів та внесення відповідних змін у нині діючі та в Конституцію України.

Мета статті: Полягає у вивченні питання нормативно-правового забезпечення правоохоронної діяльності в об'єднаних територіальних громадах. Вдосконалити механізм запровадження нових інститутів з врегулювання правопорядку в об'єднаній територіальній громаді.

Аналіз основних досліджень та публікацій: Роботи вчених таких як: А.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, М.М. Дорогих, В.К. Колпаков, С.Ф. Константінов, В.В. Лазарев, М.В. Лошицький, В.М. Плішкін та інших направлені на удосконалення нормативно-правового забезпечення правоохоронної діяльності.

Поряд з тим слід зауважити, що глибокого наукового дослідження, питання нормативно-правового забезпечення правоохоронної, вдосконалення механізму запровадження нових інститутів з врегулювання правопорядку в об'єднаній територіальній громаді не найшла своє відображення, що в свою чергу тягне необхідність додаткового теоретичного та практичного вивчення.

Основні результати дослідження: На сьогодні в територіальних

громадах України існує чимало проблем, які потребують дослідження й вирішення, а саме: чіткого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування і передачі останнім значної кількості функцій, в тому числі і правоохоронної.

Цілю передачі правоохоронної функції, є не тільки, скинення на плечі територіальної громади охорони громадського порядку, а цей впорядкування та запровадження єдиних нормативних актів з врегулювання цієї проблеми.

Територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр[1].

На сьогодні Кабінетом Міністрів України затверджена Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020р., у якій зазначено, що метою децентралізації влади є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування[2].

Щоб вирішити проблеми на рівні територіальних громад, необхідно об'єднати зусилля громад і їхніх територій, а також потрібна фінансова підтримка держави, в тому числі і в правоохоронній сфері. Саме з цією метою було ухвалено два закони України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" і "Про співробітництво територіальних громад". Метою Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" є створення правових умов і можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню дієздатних територіальних громад; формування ефективних рад та їхніх виконавчих органів, головним

завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, якісне надання їм необхідних соціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів[3].

Даними законами впроваджується посада голови об'єднаної територіальної громади, який фактичним представником жителів об'єднаної територіальної громади та її керівником. На якого покладається основний обов'язок з дотримання право порядну на ввіреній йому громаді.

Закон України "Про співробітництво територіальних громад" визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, підстави та особливості припинення співробітництва.

Співробітництво територіальних громад – це відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень[4]. Тобто, цим законом забезпечується нормативно-правове регулювання співпраця територіальних громад.

Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг" наділив органи місцевого самоврядування додатковими повноваженнями щодо можливості створення центрів надання адміністративних послуг, можливості ведення реєстру територіальної громади, надання відомостей з Державного земельного кадастру, реєстрації місця проживання громадян та з інших питань. В той же

час не передбачив розширення повноважень в сфері правоохоронної діяльності.

У сфері бюджетного законодавства також відбувся значний розвиток. Розширено джерела доходів новостворених об'єднаних територіальних громад завдяки прийняттю Закону України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів"[5]. Та в Законі України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад" збільшено обсяг формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад[6]. Перераховані закони дозволили суттєво наростити фінансовий ресурс місцевих бюджетів, який в тому числі і можна використати для збільшення фінансування в правоохоронній сфері.

Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища" визначає нове поняття "старостинський округ" – частину території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", на якій розташовано один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначену сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою. Крім того, Законом передбачені повноваження старости та його правовий статус[7].

Основний обов'язок по дотриманню правопорядку в об'єднаній територіальній громаді покладається на національну поліцію України. Згідно закону України "Про національну поліцію" Завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів

суспільства і держави; 3) протидії злочинності[8]. Отже, виходячи з вище викладеного, що даний обов'язок покладений виключно на національну поліцію, то дуже важливо надати більш розширені компетенцію посадовим особам об'єднаної територіальної громади, або впровадити новий інститут який би займався правоохоронною функцією.

В структурі національної поліції, обов'язки з дотримання охорони громадського порядку об'єднаній територіальній громаді на покладений на дільничних офіцерів поліції[9]. Завданнями дільничного офіцера поліції є: виконання завдань, спрямованих на дотримання прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави. Основним напрямком діяльності дільничного офіцера поліції є: 1) здійснення профілактичної роботи, спрямованої на запобігання вчиненню кримінальних та інших правопорушень; 2) виявлення причин та умов, що призводять до вчинення кримінальних та адміністративних правопорушень, ужиття у межах компетенції заходів для їх усунення; 3) ужиття заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення; 4) здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події;

5) у випадках, визначених законом, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання;

6) доставляння у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального

правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення [9].

В той, же час значно збільшилась територія, що обслуговується дільничним офіцером поліції, із чисельністю населення, з 2.2 тис. осіб до 6 тис. осіб у сільській місцевості.

Висновки. На даний час в Україні відсутнє, або правильніше сказати не впорядковане законодавство, що регулює правоохоронну функцію в об'єднаній територіальній громаді, та відсутній взагалі механізм запровадження нових інститутів з врегулювання правопорядку в об'єднаній територіальній громаді. Та відсутність повноважень в голови об'єднаної територіальної громади в надання прав по здійсненню правоохоронної діяльності іншим посадовим особам об'єднаної територіальної громади.

Література:

1. Закон про місцеве самоврядування в Україні 1997. (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>> (2018, листопад, 15).
2. Постанова про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року № 385 2014. (Кабінету Міністрів України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF.>> (2018, листопад, 15).
3. Закон про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України 2015. (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19>> (2018, листопад, 15).
4. Серьогін С.М., Гончарук Н.Т. (2015) Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й

децентралізації влади в Україні. Аспекти публічного права. № 4. С. 111-120. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_16> (2018, листопад, 15).

5. Закон про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів: України 2016. (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1509-19>> (2018, листопад, 15).

6. Закон про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад 2015. (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/837-19>> (2018, листопад, 15).

7. Закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища 2017. (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1848-19>> (2018, листопад, 15).

8. Закон про Національну поліцію 2015. (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>> (2018, листопад, 15).

9. Наказ про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції (Міністерство внутрішніх справ). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>> (2018, листопад, 15).

References:

1. *Zakon pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini 1997.* (Verkhovna Rada Ukrainy). [Law on Local Self-Government in Ukraine 1997 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from

<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr> [in Ukrainian]. (2018, November, 15).

2. *Postanova pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku № 385 2014. (Kabinetu Ministriv Ukrainy). [Resolution on approval of the State Strategy for Regional Development for the period till 2020 № 385 2014 (Cabinet of Ministers of Ukraine)]. Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>. [in Ukrainian]. (2018, November, 15).*

3. *Zakon pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy 2015. (Verkhovna Rada Ukrainy). [Law on voluntary association of territorial communities: Law of Ukraine 2015 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. [in Ukrainian]. (2018, November, 15).*

4. *Serohin S.M., Honcharuk N.T. (2015) Teoretychni zasady ta osnovni napriamky reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia y detsentralizatsii vlady v Ukraini. [Theoretical principles and main directions of the reform of local self-government and decentralization of power in Ukraine]. Aspekty publicznego prava. № 4. S. 111-120. [Aspects of public law. No. 4. P. 111-120]. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_16. [in Ukrainian]. (2018, November, 15).*

5. *Zakon pro vnesennia zmin do Biudzhetnoho kodeksu Ukrainy shchodo zakhuvannia okremykh administratyvnykh zboriv do mistsevykh biudzhetiv: Ukrainy 2016. (Verkhovna Rada Ukrainy). [Law on Amendments to the Budget Code of Ukraine regarding the admission of certain administrative charges to local budgets: Ukraine 2016. (Verkhovna*

Rada of Ukraine)]. Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1509-19>. [in Ukrainian]. (2018, November, 15).

6. *Zakon pro vnesennia zmin do Biudzhetnoho kodeksu Ukrainy shchodo osoblyvostei formuvannia ta vykonannia biudzhetiv obiednanykh terytorialnykh hromad 2015. (Verkhovna Rada Ukrainy). [Law on Amendments to the Budget Code of Ukraine on the Peculiarities of the Formation and Implementation of Budgets of United Territorial Communities 2015 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/837-19>. [in Ukrainian]. (2018, November, 15).*

7. *Zakon pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo statusu starosty sela, selyshcha 2017. (Verkhovna Rada Ukrainy). [Law on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Status of Old-Age of a Village, Settlement, 2017. (The Verkhovna Rada of Ukraine)]. Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1848-19>. [in Ukrainian]. (2018, November, 15).*

8. *Zakon pro Natsionalnu politsiiu 2015. (Verkhovna Rada Ukrainy). [Law on National Police Act 2015 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>. [in Ukrainian]. (2018, November, 15).*

9. *Nakaz pro zatverdzhennia Instruktsii z orhanizatsii diialnosti dilnychnykh ofitseriv politsii (Ministerstvo vnutrishnikh sprav). [Order on the approval of the Instruction on the organization of the activities of*

district police officers (Ministry of Internal Affairs)]. Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>. [in Ukrainian]. (2018, November, 15).