ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ОБ'ЄДНАНОЮ ТЕРИТОРІАЛЬНОЮ ГРОМАДОЮ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-3\(9\)-29-49](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-3(9)-29-49)

Анотація. В умовах децентралізації підвищення спроможності кожної громади надавати населенню в екстрених випадках якісні послуги із забезпечення безпеки та створення безпечного середовища є надзвичайно актуальним. Метою статті є дослідження організаційно-правових засад забезпечення безпеки об'єднаною територіальною громадою в умовах децентралізації, виявлення проблем і надання пропозицій щодо їх розв'язання. Проаналізовано наявні проєкти забезпечення безпеки життєдіяльності населення об'єднаною територіальною громадою в межах державних, муніципальних і громадських ініціатив, серед яких, зокрема, «поліцейський офіцер громади», «муніципальна варта», «муніципальна охорона», «Центр безпеки громади». Виявлено недоліки та переваги таких проєктів, а також перешкоди на шляху до їх успішної реалізації. Крім того, досліджено стан правового забезпечення втілення зазначених ініціатив відповідно до вітчизняного законодавства, зокрема законів України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», «Про охоронну діяльність», «Про місцеве самоврядування в Україні». Також виявлено прогалини у правовому забезпеченні та загрози, які вони створюють для безпеки громади, суспільства та держави на місцевому рівні. Наголошено на спробі врегулювати вказану проблему через прийняття Закону України «Про муніципальну варту» та визначені перешкоди щодо його прийняття. Для виявлення позитивних надбань зарубіжних країн, в яких успішно розв'язано завдання забезпечення безпеки життєдіяльності територіальної громади, проаналізовано досвід правового забезпечення діяльності гмінної варти у Польщі. Проведене дослідження надало можливість дійти висновку, що проєкт Закону України «Про муніципальну варту» має бути доопрацьований з урахуванням висловлених зауважень та позитивного зарубіжного досвіду спільно з асоціаціями органів місцевого самоврядування, залученням громадськості до його обговорення.

Ключові слова: безпека, об'єднана територіальна громада, цивільний захист, охорона громадського порядку, децентралізація.

Постановка проблеми. Гарантування безпеки громадян в умовах децентралізації є певною проблемою. Її розв'язання передбачає наявність відповідних повноважень та ресурсів для підвищення спроможності кожної громади надавати населенню в екстрених випадках якісні послуги із забезпечення безпеки і створення безпечного середовища життєдіяльності. Зокрема, це стосується убезпечення населення і територій від надзвичайних ситуацій різного характеру й охорони громадського порядку. Особливо гостро це питання постає в умовах запровадження карантину внаслідок масштабної пандемії COVID-19.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом значна увага приділяється справі організації безпеки життєдіяльності територіальних громад у межах децентралізації влади: науковці й практики з державного управління та цивільного захисту розробляють поради і рекомендації для об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) щодо організації цивільного захисту [1], створення центрів безпеки громадян [2] та окреслюють проблемні питання, що постають перед ОТГ у цій сфері [3].

Так, В. Пальчук аналізує здобутки ОТГ різних регіонів України щодо створення поліцейських станцій, місцевої пожежної охорони, добровільних пожежних бригад (команд) та центрів безпеки громадян [4].

А. Рогуля обґрунтовує підходи та практичні рекомендації з удосконалення функцій органів місцевого самоврядування у сфері безпеки життєдіяльності територіальних громад України. Дослідник узагальнює зарубіжний досвід організації управління системою захисту населення та територій, а також констатує, що актуальність гарантування безпекового середовища органів місцевого самоврядування зумовлена їх безпосередніми зв'язками з територіальними громадами та можливістю забезпечення належного виконання завдань цивільного захисту на місцевому рівні. Проте автор зазначає, що основну відповідальність з цього питання несуть органи державної влади [5].

На думку І. Бриноша, найбільш важливими повноваженнями органів місцевого самоврядування у сфері безпеки в громаді є: діяльність у сфері благоустрою; поведіння з безпритульними

тваринами; надання дозволу на встановлення дорожніх знаків, пішохідних переходів, «лежачих поліцейських», видалення зелених насаджень, розміщення об'єктів торгівлі у сфері послуг та погодження режиму їхньої роботи; функціонування муніципальної поліції, зокрема дружин, варті; діяльність у сфері цивільного захисту; функціонування системи відеоспостереження [6].

Проте усі місцеві ініціативи для успішної їх реалізації потребують відповідного правового та організаційного забезпечення, що передбачає внесення значних змін до законодавства України.

Метою статті є дослідження організаційно-правових засад гарантування безпеки ОТГ в умовах децентралізації, виявлення проблем та надання пропозицій щодо їх вирішення.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження слугували сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання, зокрема: аналізу – під час опрацювання наукових та правових джерел за темою дослідження; індуктивний та дедуктивний – для аналізу та узагальнення інформації з тематики дослідження; узагальнення, синтезу та прогнозування – для прогнозування, узагальнення опрацьованих матеріалів з метою формулювання висновків і рекомендацій за результатами дослідження.

Виклад основного матеріалу. Стратегією національної безпеки України передбачено, що «держава повинна виконувати лише необхідні функції, насамперед безпекову, зовнішньополітичну, соціальну, регуляторну» [7]. Водночас в умовах проведення децентралізації на порядку денному постає питання делегування повноважень держави щодо забезпечення безпеки життєдіяльності територіальним громадам для максимального наближення надання послуг із забезпечення безпеки (захист населення ОТГ та власної території від надзвичайних ситуацій, їх попередження та ліквідація наслідків, охорона громадського порядку, забезпечення безпеки дорожнього руху, надання невідкладної медичної допомоги) до їх споживачів.

Варто зазначити, що питання забезпечення безпеки на

місцевому рівні громади намагались вирішувати і до початку децентралізації, незважаючи на відсутність відповідного законодавства.

Так, у деяких містах України можливість здійснення окремих функцій щодо забезпечення безпеки, насамперед охорони громадського порядку, реалізовувалась завдяки можливостям, які надає Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону». У ньому, зокрема, встановлено засади організації та діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, згідно з якими зазначені громадські формування «створюються і діють у взаємодії з правоохоронними органами, Державною прикордонною службою України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, додержуючись принципів гуманізму, законності, гласності, добровільності, додержання прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, рівноправності членів цих формувань» [8]. Крім того, у цьому Законі визначено, що «органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, посадові особи цих органів, керівники підприємств, установ, організацій у межах своєї компетенції сприяють громадським формуванням в охороні громадського порядку і державного кордону; в установленому порядку розглядають їх пропозиції щодо поліпшення стану громадського порядку і охорони державного кордону та вживають у межах своєї компетенції відповідних заходів» [8]. До того ж у ньому вказано, що «місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування спільно з органами Національної поліції, підрозділами Державної прикордонної служби України організовують діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону шляхом залучення їх членів до проведення патрулювання та інших спільних заходів, проведення інструктажів та оперативного надання відповідної інформації, крім таємної, залучення їх членів до правового навчання та ознайомлення з формами та методами боротьби з правопорушеннями» [8].

Тож на підставі вищезазначених норм спеціалізовані структури створювались у місцевих радах, як у Одесі, де «Муніципальна варта» входить до складу Департаменту муніципальної безпеки міськради, або ж при міських радах створювались комунальні підприємства, як у Києві (комунальне підприємство «Муніципальна охорона», працівники якої є одночасно членами громадської організації «Муніципальна варта», і яка входить до Департаменту муніципальної безпеки Київської міської державної адміністрації). Водночас ці структури мають відповідні ліцензії Міністерства внутрішніх справ України у рамках Закону України «Про охоронну діяльність» на право провадження охоронної діяльності [3, с. 55; 9].

Метою діяльності таких підрозділів, з одного боку, є сприяння органам публічної влади у запобіганні та припиненні кримінальних і адміністративних правопорушень, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху та протидії правопорушенням серед дітей, рятуванні людей і майна під час надзвичайних ситуацій, підтриманні публічної безпеки і порядку [10–11]. А з іншого – охорона комунального майна територіальної громади та надання послуг з охорони поряд з іншими суб'єктами господарювання, що здійснюють діяльність у зазначеній сфері.

Водночас варто зауважити, що у Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» встановлено, що «громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону не мають права займатися підприємницькою або іншою діяльністю з метою одержання прибутку» [8], а надання послуг з охорони власності та громадян відповідно до Закону України «Про охоронну діяльність» належить до видів господарської діяльності, що не виключає одержання прибутку.

Тож, як зазначає Б. Прохоров, такий стан речей має свій негативний бік, оскільки надання охоронних послуг територіальній громаді не має бути прерогативою окремих комунальних підприємств та споріднених громадських

формувань. Адже існуючі комунальні охоронні компанії є симбіозом інтересів приватних ініціаторів, які хотіли б отримати неконкурентні переваги на конкурентному ринку охорони, та місцевих політичних і бізнес-лідерів, які створили лояльні до себе парамілітарні формування за бюджетні кошти. У той час як вільна конкуренція між усіма суб'єктами господарювання, які діють на ринку надання охоронних послуг, підвищить ефективність та зменшить ціну, яку заплатить місцева влада за такі послуги, а послуги з охорони бюджетних установ закуповуватимуться на прозорих аукціонах. При цьому фінансово підтримувати діяльність громадських формувань для патрулювання вулиць спільного з поліцейськими також можливо на конкурентних засадах, без явних переваг конкретним організаціям [12].

Спробу унормувати діяльність зазначених вище підрозділів у масштабах усієї країни було здійснено групою народних депутатів у середині 2015 року: на розгляд Верховної Ради України був внесений проєкт Закону України «Про муніципальну варту», в якому вказувалося, що «муніципальна варта – це виконавчий орган в системі місцевого самоврядування, що створюється ... з метою забезпечення охорони публічного порядку, законності, прав, свобод і законних інтересів громадян на території, що перебуває під юрисдикцією рад міста обласного та/або республіканського АР Крим значення, міст Києва, Севастополя, а також юрисдикцією сільської, селищної, міської ради територіальної громади, утвореної внаслідок добровільного об'єднання, та утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету» [13]. Законопроєктом було визначено основні завдання муніципальної варті, зокрема: забезпечення охорони громадського порядку на території юрисдикції відповідної місцевої ради у взаємодії з органами внутрішніх справ; профілактика правопорушень; інформування органів та підрозділів внутрішніх справ про вчинені або ті, що готуються, злочини, місця концентрації злочинних угруповань; виконання окремих адміністративних стягнень; охорона майна, що перебуває у комунальній власності; надання окремих видів

правової та соціальної допомоги громадянам, органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам і організаціям, що ведуть свою діяльність на території відповідної міської ради та місцевої ради об'єднаної територіальної громади та інше.

Утім законопроект зазнав значної критики з боку Головного науково-експертного та Головного юридичного управлінь Верховної Ради України. Зокрема, за нечітке визначення правового статусу муніципальної варти, наділення повноваженнями правоохоронних органів, яке потребує чіткого їх розмежування між муніципальною вартою та поліцією з метою усунення дублювання поведень, необхідність виділення значних коштів з місцевих бюджетів на її утримання [13] тощо. Отже, у серпні 2019 року зазначений законопроект було відкликано. Серед причин його зняття з розгляду є позиція деяких законотворців, які вважають, що в умовах воєнного конфлікту з Російською Федерацією створення «муніципальної варти» може зумовити загрозу національній безпеці країни та призвести до сепаратистських заворушень на місцевому рівні.

Сьогодні практика створення муніципальної варти як органу в системі місцевого самоврядування, що утримується коштом відповідного місцевого бюджету, розвивається в межах так званих сірих зон правового поля. Тож її повноваження відрізняються залежно від населеного пункту, оскільки місцеві ради визначають компетенцію муніципальної варти з огляду на положення законів України «Про благоустрій населених пунктів» та «Про місцеве самоврядування в Україні» самостійно. Це пов'язано з тим, що згідно з частиною першою ст. 38 останнього до власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян належать: підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо створення відповідно до закону міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про чисельність працівників такої міліції, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення

для них необхідних житлово-побутових умов (підпункт 1); підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо створення відповідно до законодавства комунальної аварійно-рятувальної служби, що утримується за рахунок коштів місцевого бюджету, вирішення питань про чисельність працівників такої служби, витрати на їх утримання, зокрема щодо матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов (підпункт 5); створення в установленому порядку комунальних аварійно-рятувальних служб (підпункт 6); розроблення та здійснення заходів щодо матеріально-технічного забезпечення діяльності комунальних аварійно-рятувальних служб (підпункт 8) [14].

Проте, як зазначає І. Бринош, в умовах українських реалій існує загроза перетворення муніципальної варти на силовий інструмент місцевих еліт для вирішення власних політичних або бізнесових питань [6]. Для запобігання такій загрозі діяльність муніципальної варти потребує законодавчого врегулювання з метою чіткого визначення і законодавчого закріплення правового статусу, повноважень, відповідальності та фінансування.

Варто зауважити, що в зарубіжних країнах, зокрема у Польщі, побудовано досить ефективну систему муніципальної варти, у складі якої навіть діє загін, що займається безпекою та профілактикою правопорушень серед дітей у школах [15].

Підставою для діяльності польської муніципальної варти є Закон Польщі «Про гмінну варту» від 29.08.1997 р., у якому зазначено, що гмінна варта – це «обмундирований орган місцевого самоврядування, що утворюється з метою охорони громадського порядку на території населеного пункту та фінансується з місцевого бюджету» [16]. Гмінна варта утворюється рішенням місцевої ради після консультацій та погодження з начальником воєводської (обласної, столичної) державної поліції. Про її створення повідомляють воєводи. Якщо зазначеної згоди не отримано, місцева рада має право створити гмінну варту самостійно, але не раніше ніж через 14 днів з моменту надання відповідної заяви (повідомлення). Для врегулювання діяльності гмінної варти місцеві органи самоврядування затверджують відповідні статuti [17].

Згідно із Законом «Про гмінну варту» до її завдань належать такі:

охорона спокою та порядку в громадських місцях;

нагляд за дотриманням порядку на дорогах та контроль за дотриманням правил дорожнього руху;

співпраця з відповідними суб'єктами у галузі захисту життя та охорони здоров'я громадян, допомога в усуненні технічних несправностей, наслідків природних катастроф та інших місцевих загроз;

охорона місця злочину, катастрофи чи іншої подібної події, чи небезпеки від доступу третіх осіб або знищення слідів та доказів до прибуття компетентних служб, а також встановлення, наскільки це можливо, свідків події;

охорона комунальних об'єктів та закладів громадського користування;

співпраця з організаторами та іншими службами з охорони порядку під час проведення громадських зборів та заходів;

приведення людей, які перебувають у стані алкогольного сп'яніння, до витверезника або до їхнього місця проживання, якщо вони своєю поведінкою дають привід для скандалу у громадському місці або перебувають у небезпечних для життя чи здоров'я обставинах, або загрожують життю та здоров'ю інших людей;

інформування місцевої громади про стан та види загроз, ініціювання та участь у заходах, спрямованих на профілактику вчинення злочинів та правопорушень, а також криміногенних явищ і співпраця з органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськими організаціями;

супровід документів, цінностей чи готівкових коштів для потреб комуни [16].

Утім, як зауважує М. Марчук, посилаючись на Статут міської варти Варшави, ради муніципалітетів можуть покладати на гмінну (міську) варту додаткові завдання, які не належать до виключної компетенції органів державної влади чи місцевого самоврядування. Так, міська варта Варшави додатково повинна виконувати низку завдань, серед яких: контроль за дотриманням на території громади норм щодо забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя, запобігання знищенню

комунального майна, інформування комунальних служб про стан дорожнього покриття, освітлення вулиць, запобігання використанню громадських місць не за призначенням, охорона пам'ятників старовини та державних символів, охорона навколишнього природного середовища, нагляд за дотриманням паркування автотранспорту тощо [18, с. 93].

Наведене вище й аналіз досвіду зарубіжних країн, висвітлений у [19], свідчать про те, що органи на зразок муніципальної варті, перебираючи на себе дрібні правопорушення, суттєво зменшують навантаження на національну поліцію, увага якої зосереджується на протидії кримінальним злочинам. Отже, перебираючи на себе частину повноважень щодо проведення профілактичних заходів з метою створення безпечного середовища життєдіяльності, органи місцевого самоврядування ОТГ матимуть можливість активно залучати населення громади до вирішення проблем безпеки власними зусиллями, а також підвищення рівня громадянської свідомості та відповідальності. Проте, як зазначалось, такі ініціативи мають бути закріплені повноваженнями, визначеними на рівні відповідного закону.

Ще одним із варіантів забезпечення охорони громадського порядку на рівні громади є запроваджений у 2019 році Міністерством внутрішніх справ України і Національною поліцією за фінансової підтримки США орієнтований на сільські громади проєкт «Поліцейський офіцер громади» [20], який не потребує окремого законодавчого забезпечення, оскільки формально поліцейські офіцери громади несуть службу як дільничні офіцери поліції, закріплені за відповідною поліцейською дільницею. Проте утримуються вони коштом змішаного фінансування: як працівники Національної поліції вони мають офіційний статус поліцейського, заробітну плату отримують за її штатним розписом і операційно підпорядковуються своєму керівництву, але також підзвітні громаді і щомісячно звітують перед місцевим самоврядуванням. Адже проєктом передбачається, що поліцейський офіцер громади – це поліцейський, який живе і працює на території громади, проводячи на території своєї дільниці (більше 6 тисяч

у сільській місцевості та 7 тисяч у міській) понад 80% робочого часу [21, с. 9–10].

Національна поліція в рамках проєкту забезпечує добір, спеціальне навчання офіцерів, їх екіпіровку та рівень оплати праці, кращий за рівень оплати дільничних інспекторів, а громади сприяють їх роботі та облаштуванню (забезпечення робочим місцем, автомобілем, паливом та коштами для його утримання, сприяння пошуку житла) [3, с. 55; 21, с. 10].

Координують діяльність офіцерів як місцевий відділ поліції, так і управління взаємодії з громадами Департаменту превентивної діяльності Національної поліції України, проте на своїй території поліцейський офіцер громади має значну автономію у плануванні власної діяльності та співпраці з місцевим населенням. Передбачається, що найближчими роками ініціатива перетвориться на стандартну структуру надання поліцейських послуг населенню. Тож поліцейські офіцери громад будуть у кожній територіальній громаді, включно з містами обласного значення [21, с. 11–12]. Основна увага в діяльності поліцейського офіцера громади, на відміну від інших поліціантів, приділяється профілактиці та попередженню правопорушень і кризових ситуацій, а не їх виявленню та ліквідації наслідків.

Утім, як зазначає В. Кундик, упровадженню проєкту заважає низка факторів, серед яких: неспроможність деяких громад забезпечити передбачені вимогами проєкту умови для поліцейського, зокрема придбання службового автомобіля, та труднощі з організацією поліцейської станції відповідно до визначених вимог; наявність більш пріоритетних для громади видатків або розташування поблизу відділу поліції не сприяє нагальності у приєднанні до проєкту; проблема вчасного закриття доступних вакансій через потребу переїзду поліцейського офіцера громади на територію несення служби, внаслідок відсутності кандидата, який готовий переїхати у конкретну громаду [21, с. 14]. Цю проблему можливо розв'язати через направлення за регіональним замовленням на відповідне навчання місцевої молоді за поданням керівництва ОТГ та погодженням з відповідним підрозділом Національної поліції з подальшим обов'язковим працевлаштуванням після

завершення навчання на відповідну посаду поліцейського офіцера громади в ОТГ, яка виступала замовником зазначеного фахівця, та відпрацювання ним на зазначеній посаді в ОТГ не менше п'яти років. Проте такий варіант потребує наявності відповідних коштів на підготовку фахівця та часу на її здійснення, а також унормування обов'язкового відшкодування витрачених на навчання коштів у випадку відмови від п'ятирічного контракту з ОТГ.

Стосовно повноважень органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту варто зазначити, що відповідно до статті 19 Кодексу цивільного захисту України до них, зокрема, належать:

- забезпечення цивільного захисту на відповідній території та виконання завдань створеними ними ланками територіальних підсистем;

- забезпечення реалізації вимог техногенної та пожежної безпеки на суб'єктах господарювання, що належать до сфери їх управління, які можуть створити реальну загрозу виникнення аварії;

- розроблення та забезпечення реалізації програм та планів заходів у сфері цивільного захисту, зокрема спрямованих на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, забезпечення техногенної та пожежної безпеки;

- керівництво створеними ними аварійно-рятувальними службами, формуваннями та спеціалізованими службами цивільного захисту, місцевою та добровільною пожежною охороною, забезпечення їх діяльності та здійснення контролю за готовністю до дій за призначенням;

- організація робіт із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на відповідній території міст, селищ та сіл, а також радіаційного, хімічного, біологічного, медичного захисту населення та інженерного захисту територій від наслідків таких ситуацій;

- забезпечення пожежної безпеки на відповідних територіях та об'єктах, забезпечення функціонування пожежно-рятувальних підрозділів місцевої пожежної охорони для гасіння пожеж;

організація та керівництво проведенням відновлювальних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; організація та здійснення евакуації населення, майна у безпечні райони, їх розміщення та життєзабезпечення населення;

контроль за станом навколишнього природного середовища, санітарно-гігієнічною та епідемічною ситуацією [22].

Проте у тому ж Кодексі визначено, що ланки територіальних підсистем цивільного захисту створюються органами місцевого самоврядування – в обласних центрах, у містах обласного і районного значення [22]. Для органів місцевого самоврядування сіл, селищ та міст, які не належать до обласних центрів та міст обласного і районного значення, створення таких ланок у Кодексом не передбачається. Водночас відповідно до статті 23 згаданого вище Кодексу органи місцевого самоврядування наділяються правом створення комунальних аварійно-рятувальних служб у місті, районі міста, селищі, селі.

На підставі зазначеного Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [23] відносить до основних повноважень ОТГ забезпечення гасіння пожеж, що передбачає подальший розвиток наявних і утворення нових місцевих аварійно-рятувальних підрозділів, а також розвиток добровільного пожежного руху у всіх населених пунктах громади. Прикладом такого підрозділу є комунальна аварійно-рятувальна служба «Київська служба порятунку», мета діяльності якої полягає у запобіганні виникненню та терміновому реагуванні на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, мінімізації їх наслідків, захисті населення міста, проведенні попереджувальних, аварійно-рятувальних та відновлювальних робіт на об'єктах і територіях міста Києва [24].

Проте експерти Центрів розвитку місцевого самоврядування вважають, що створення комунальних аварійно-рятувальних служб має здійснюватися з урахуванням низки факторів, серед яких:

наявність на території ОТГ об'єктів техногенної небезпеки (промислових підприємств, підприємств видобувної галузі,

об'єктів електроенергетики та газопостачання, сховищ хімічних чи отруйних речовин, полігонів твердих побутових відходів, водоочисних споруд, гідротехнічних споруд тощо);

стан транспортної інфраструктури (наявності та технічного стану доріг, під'їзних шляхів, мостів, залізничних шляхів, шляхопроводів тощо) та інфраструктури зв'язку (наявність провідного телефонного зв'язку, мережа та якість стільникового зв'язку, покриття території ОТГ провідним радіомовленням та FM-радіостанціями тощо);

кількість та структура населення ОТГ;

наявність на території ОТГ підрозділів ДСНС, в тому числі професійної пожежної охорони; підрозділів місцевої або добровільної пожежної охорони;

кількість населених пунктів на території ОТГ;

можливості міжмуніципального співробітництва з суміжними ОТГ з відповідних питань;

наявність на території ОТГ ділянок державного кордону України або близькість таких ділянок; підрозділів Збройних сил України, Державної прикордонної служби тощо;

наявність на території ОТГ водойм чи інших водних об'єктів, придатних для використання як джерела пожежного водопостачання та шляхів під'їзду до них;

фінансові можливості ОТГ; інші індивідуальні можливості ОТГ.

Тож вони з урахуванням зазначених факторів ОТГ пропонують обрати одну із моделей організації комунальної аварійно-рятувальної служби: Центр безпеки громади; Пункт безпеки громади; Розподілена комунальна аварійно-рятувальна служба [25, с. 5].

Варто зауважити, що в межах проведення децентралізації існують проекти щодо комплексного вирішення питань забезпечення безпеки в ОТГ. Одним із них є ініційований Мінрегіоном у 2017 році проект щодо створення Центрів безпеки громадян. Його реалізація має на меті сприяння забезпеченню належного рівня безпеки життєдіяльності населення, захисту суб'єктів господарювання і території громади від надзвичайних ситуацій; удосконаленню системи реагування на пожежі та інші небезпечні події, скорочення часу

прибуття медичних працівників, поліції, аварійно-рятувальних підрозділів на місце виклику (у місті – до 10 хвилин; у сільській місцевості – до 20 хвилин); зменшенню збитків для економіки та населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій.

Згідно з проєктом Центр безпеки громадян має об'єднати «під одним дахом» підрозділи, що виконують функції захисту від пожеж та надзвичайних ситуацій (місцева пожежна команда та/або комунальна аварійно-рятувальна служба, пожежники-добровольці), забезпечення громадської безпеки (дільничний офіцер поліції, муніципальна варта чи охорона) і надання первинної та екстреної медичної допомоги (пункт швидкої медичної допомоги). Крім того, він має працювати як диспетчерський центр (з метою цілодобового реагування на запит про екстрену допомогу) та забезпечувати співпрацю з відповідними підрозділами органів виконавчої влади (Національної поліції, ДСНС та підрозділів охорони здоров'я). Також важливими є профілактична та просвітницька діяльності, спрямовані на попередження правопорушень та запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, а також підготовка населення до дій в умовах кризових ситуацій. Передбачається, що функціонування зазначеного центру сприятиме більш дієвому та комплексному вирішенню питання захисту населення від небезпек різного характеру, налагодженню взаємодії між оперативними службами й мешканцями громади.

Висновки та напрями подальших досліджень.

Проведене дослідження надає можливість дійти висновку, що в Україні в межах децентралізації органами державної влади спільно з ОТГ та за підтримки зарубіжних країн і міжнародних організацій започатковано низку проєктів щодо забезпечення ефективного виконання ОТГ повноважень, переданих їм органами державної влади, насамперед у безпековій сфері. Проте згідно з аналізом реалізації згаданих вище проєктів і місцевих ініціатив частина з них стикається зі значними проблемами через відсутність належного законодавчого забезпечення або відповідних ресурсів (насамперед фінансових та кадрових), а іноді й бажання самих ОТГ брати участь у реалізації запропонованого.

Крім того, встановлено, що створення підрозділів, на які

органами місцевого самоврядування ОТГ покладатиметься виконання функцій щодо забезпечення безпеки життєдіяльності населення та охорони громадського порядку на відповідній території, потребує належного врегулювання на рівні відповідного закону для запобігання зловживань, перебирання ними на себе невластивих функцій, запобігання перетворенню їх у «приватні мерські армії», які за рахунок бюджетних коштів обслуговуватимуть інтереси місцевих політичних та бізнес-лідерів, а також з метою визначення їх статусу, прав та обов'язків їх працівників, відповідальності й контролю за їх діяльністю, здійснення належного фінансового та кадрового забезпечення тощо. Отже, проєкт Закону України «Про муніципальну варту» має бути доопрацьований з урахуванням висловлених зауважень і позитивного зарубіжного досвіду спільно з асоціаціями органів місцевого самоврядування, залученням громадськості до його обговорення та у встановленому порядку поданий на розгляд до Верховної Ради України.

З огляду на викладене створення безпечного середовища життєдіяльності в громаді потребує не лише належного правового та організаційного забезпечення, а й ефективного використання можливостей місцевих бюджетів та залучення інвестицій, а також активної участі у цих процесах мешканців самої громади.

Перспективними для подальших розвідок у зазначеному напрямі є дослідження кращих світових практик гарантування безпеки життєдіяльності територіальної громади в умовах запровадження масштабних карантинних заходів.

Список використаних джерел

1. Організація цивільного захисту під час реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : практич. порадник (вид. друге, допов.) / О. Я. Лещенко, В. М. Михайлов, Н. М. Романюк, В. О. Скакун ; за заг. ред. М. О. Маюрова, П. Б. Волянського. Київ : ІДУЦЗ, 2017. 125 с.
2. Рекомендації щодо створення центрів безпеки громадян : інф. посібник / Мінрегіон, ДСНС України, проєкт «U-LEAD з Європою». 2018. 232 с.
3. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін. ; за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153 с.

4. Пальчук В. Забезпечення цивільного захисту населення ОТГ в умовах децентралізації. *Україна: події, факти, коментарі*. 2018. № 16. С. 37–46. URL : <http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2018/ukr16.pdf>. (дата звернення : 25.06.2021).
5. Рогуля А. О. Функції органів місцевого самоврядування в організації безпеки життєдіяльності територіальних громад України : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.04 / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2019. 243 с.
6. Безпека в громаді. Бринош І. Безпекова програма. URL : <https://cop.org.ua/ua/praktychni-instrumenty/bezpekova-prohrama> (дата звернення : 25.06.2021).
7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 року № 392/2020. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення : 25.06.2021).
8. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-III. URL : <https://cutt.ly/sQZhPJf> (дата звернення : 15.05.2021).
9. Про охоронну діяльність : Закон України від 22.03.2012 р. № 4616-VI (зі змінами). URL : <https://cutt.ly/uQZHuS5> (дата звернення : 25.06.2021).
10. Офіційний портал Києва. «Муніципальна охорона» та «Муніципальна варта» забезпечували безпеку під час святкування Дня столиці та Дня Києва. 2019. URL : <https://cutt.ly/fQZhedW> (дата звернення : 25.06.2021).
11. Дарницька районна в місті Києві державна адміністрація. Офіційний вебпортал КМДА. Муніципальна варта. URL : <https://cutt.ly/9QZhmjt> (дата звернення : 25.06.2021).
12. Прохоров Б. На варті місцевої влади : чи потрібні муніципальні дружини, охорони і варті. URL : <https://ces.org.ua/municipal-security/> (дата звернення : 25.06.2021).
13. Про муніципальну варту : проект Закону України від 18.05.2015 р. № 2890. URL : <https://cutt.ly/OQZhcH3> (дата звернення : 25.06.2021).
14. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL : <https://cutt.ly/rQZhlYk> (дата звернення : 25.06.2021).
15. Сабо О. Муніципальна варта – кишенькова армія чи вартові наших вулиць? URL : <https://cutt.ly/hQZhgko> (дата звернення : 25.06.2021).
16. O strażach gminnych: Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. URL : <https://cutt.ly/OQZhsOp> (дата звернення : 25.06.2021).
17. Орлов В. А. Муніципальна поліція в постсоціалістичних країнах ЄС : компаративне дослідження. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 2(63). С. 12–18. URL : <https://cutt.ly/4QZhusy> (дата звернення : 25.06.2021).
18. Марчук М. І. Реалізація правоохоронної функції як пріоритетний напрям діяльності органів публічної влади Республіки Польща. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2018. Вип. 49. Т. 1. С. 90–94.

19. Ковшова О. Муніципальна варта: що про це має знати староста? *Радник старости*. 2019. № 4. С. 11–16. URL : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/502/4__2019_.pdf (дата звернення : 25.06.2021).
20. Урядовий портал. В Україні запустили проєкт «Поліцейський офіцер громади». 28 трав. 2019 р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/news/v-ukrayini-zapustili-proekt-policejskij-oficer-gromadi> (дата звернення : 25.06.2021).
21. Кундрик В. Взаємодія поліції та населення на засадах партнерства у сільській місцевості: посібник / Програма ООН із відновлення та розбудови миру за фінансової підтримки урядів Данії, Швейцарії та Швеції. Вид. друге. 2021. 49 с.
22. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. URL : <http://cutt.ly/KQZhqNG> (дата звернення : 25.06.2021).
23. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL : <https://cutt.ly/tQZg4lR> (дата звернення : 25.06.2021).
24. Комунальна аварійно-рятувальна служба «Київська служба порятунку». URL : <http://www.usar-kiev.com.ua/pro-sluzhbu/> (дата звернення : 25.06.2021).
25. Концепція створення Центрів безпеки громад. *Реформа на Сумщині*. 2018. Сумський Центр розвитку місцевого самоврядування, створений за підтримки Програми «U-LEAD з Європою». 52 с.

References

1. Leshchenko, O. Ya., Mykhailov, V. M., Romaniuk, N. M., Skakun V. O., Maiurova, M. O., Volianskoho P. B. (2017). *Orhanizatsiia tsyvilnoho zakhystu pid chas reformuvannia mistsevoho samovriadiuvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini* [Organization of civil protection during the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine]. Kyiv: IDUTsZ [in Ukrainian].
2. Minrehion, DSNS Ukrainy, proekt «U-LEAD z Yevropoiu» (2018). *Rekomendatsii shchodo stvorennia tsentriv bezpeky hromadian* [Recommendations for the establishment of public safety centers] [in Ukrainian].
3. Shevchenko, O. V., Romanova, V. V., Zhalilo Ya. A. et al. (2020). *Detsentralizatsiia i formuvannia polityky rehionalnoho rozvytku v Ukraini* [Decentralization and policy development of regional development in Ukraine]. Kyiv: NISD [in Ukrainian].
4. Palchuk, V. (2018). *Zabezpechennia tsyvilnoho zakhystu naselennia OTH v umovakh detsentralizatsii* [Ensuring civil protection of the OTG population in the conditions of decentralization]. *Ukraina: podii, fakty, komentari*. 16. pp. 37–46. Retrieved from <http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2018/ukr16.pdf>. [in Ukrainian].
5. Rohulia, A. O. (2019). *Funktsii orhaniv mistsevoho samovriadiuvannia v*

- orhanizatsii bezpeky zhyttiediialnosti terytorialnykh hromad Ukrainy [Functions of local governments in the organization of life safety of territorial communities of Ukraine]. *Candidate's thesis*. Natsionalna akademiia derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy. Kyiv. [in Ukrainian].
6. Bezpeka v hromadi. Brynosh, I. *Bezpekova prohrama* [Bezpek's program]. Retrieved from <https://cop.org.ua/ua/praktychni-instrumenty/bezpekova-prohrama> [in Ukrainian].
 7. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 14 veresnia 2020 roku «Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy» [About the National Security Strategy of Ukraine] : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 14.09.2020 r. № 392/2020. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> [in Ukrainian].
 8. Pro uchast hromadian v okhroni hromadskoho poriadku i derzhavnoho kordonu [On the participation of citizens in the protection of public order and the state border]: Zakon Ukrainy vid 22.06.2000 r. № 1835-III. Retrieved from <https://cutt.ly/sQZhPJf> [in Ukrainian].
 9. Pro okhoronnu diialnist [About security activities]: Zakon Ukrainy vid 22.03.2012 r. № 4616-VI (zi zminamy). Retrieved from: <https://cutt.ly/uQZhUs5> [in Ukrainian].
 10. Ofitsiyni portal Kyieva (2019). «Munitsypalna okhrona» ta «Munitsypalna varta» zabezpechuvaly bezpeku pid chas sviatkuvannia Dnia stolitsi ta Dnia Kyieva [«Municipal Guard» and «Municipal Guard» provided security during the celebration of the Day of the capital and the Day of Kyiv]. Retrieved from <https://cutt.ly/FQZhEDW> [in Ukrainian].
 11. Darnytska raionna v misti Kyievi derzhavna administratsiia. Ofitsiyni veb-portal KMDA. *Munitsypalna varta* [Municipal guard]. Retrieved from : <https://cutt.ly/9QZhmjt> [in Ukrainian].
 12. Prokhorov, B. (2020). Na varti mistsevoi vlady: chy potrebnii munitsypalni druzhyny, okhorony i varty [On guard of local authorities: do you need municipal wives, guards and guards]. Retrieved from <https://ces.org.ua/municipal-security/> [in Ukrainian].
 13. Pro munitsypalnu vartu [About the municipal varta]: projekt zakonu Ukrainy. Retrieved from <https://cutt.ly/OQZhch3> [in Ukrainian].
 14. Pro mistseve samovriaduvannia [About local self-government]: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. № 280/97-VR. Retrieved from <https://cutt.ly/rQZhYk> [in Ukrainian].
 15. Sabo, O. (2020). Munitsypalna varta – kyshenbkova armiia chy vartovi nashykh vulyts? [The municipal guard – the pocket army or the guards of our streets?]. Retrieved from <https://cutt.ly/hQZhgho> [in Ukrainian].
 16. O strazach gminnych: Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (2021, June 25). Retrieved from <https://cutt.ly/OQZhOp> [in Polish].
 17. Orlov, V. A. (2018). Munitsypalna politsiia v postsotsialistychnykh krainakh YeS: komparatyvne doslidzhennia [Municipal police in post-socialist EU countries: a comparative study]. *Pravovyi chasopys Donbasu*, 2 (63), pp. 12–18. Retrieved from <https://cutt.ly/4QZhucy> [in Ukrainian].
 18. Marchuk, M. I. (2018). Realizatsiia pravookhoronnoi funktsii yak priorytetnyi napriam diialnosti orhaniv publichnoi vlady Respubliki Polshcha [Implementation of the law enforcement function as a priority area of activity of public authorities of the Republic of Poland]. *Naukovyi visnyk*

Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Ser. Pravo. Is. 49. Vol. 1, pp. 90–94. [in Ukrainian].

19. Kovshova, O. (2019). Munitsypalna varta: shcho pro tse maie znaty starosta? [Municipal guard: what should the mayor know about it?]. *Radnyk starosty*, 4, pp. 11–16. Retrieved from https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/502/4__2019_.pdf [in Ukrainian].
20. Uriadovyi portal. (2019). V Ukraini zapustyly proiekt «Politseiskyi ofitser hromady» [Ukraine launches Community Police Officer project]. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/news/v-ukrayini-zapustili-proekt-policejskij-officer-gromadi> [in Ukrainian].
21. Kundryk, V. (2021). Vzaiemodiia politsii ta naselennia na zasadakh partnerstva u silskii mistsevesti [Interaction between the police and the population on the basis of partnership in rural areas]. *Prohrama OON iz vidnovlennia ta rozbudovy myru za finansovoi pidtrymky uriadiv Danii, Shveitsarii ta Shvetsii*. [in Ukrainian].
22. Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy vid 02.10.2012 r. № 5403-VI. Retrieved from <https://cutt.ly/KQZhqNGt> [in Ukrainian].
23. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini [Concepts of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine]: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 r. № 333-r. Retrieved from <https://cutt.ly/tQZg4lR> [in Ukrainian].
24. Komunalna avariino-riatuvalna sluzhba «Kyivska sluzhba poriatunku» [Municipal Rescue Service «Kyiv Rescue Service»]. Retrieved from <http://www.usar-kiev.com.ua/pro-sluzhbu/> [in Ukrainian].
25. Kontseptsiiia stvorennia Tsentriv bezpeky hromad (2018). *Reforma na Sumshchyni*, 8. Sumskyi Tsentr rozvytku mistsevoho samovriaduvannia, stvorenyi za pidtrymky Prohramy «U-LEAD z Yevropoiu» [in Ukrainian].

ORGANIZATIONAL AND LEGAL PRINCIPLES FOR THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITY TO GUARANTEE SECURITY IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION

Klymenko Nataliia

Abstract. In the context of decentralization, increasing the capacity of each community to provide quality services to the population in emergencies to ensure security and create a safe environment is an urgent issue. This paper aims to study the organizational and legal framework for ensuring the security of the united territorial community in the context of decentralization, identifying problematic issues and providing suggestions for their solution. During the study, the author analyzes the existing projects that ensure the safety of life of the population in the united territorial community, such as “Community Police Officer”, “Municipal Guard”, “Municipal Security”, “Community Security Center”, in terms of state, municipal and public initiatives. The disadvantages and advantages of existing projects, as well as obstacles to their successful implementation are identified. In addition, the author examines the state of legal support for the implementation of these initiatives in domestic legislation, in particular, the laws of Ukraine “On citizen participation in the protection of public order and state border”, “On security activities”, “On local government in Ukraine”. The author identifies “gaps” in the legal framework and the threats they pose to the security of the community, society and the state at the local level. The author notes the attempt to solve this problem by adopting the law of Ukraine “On Municipal Guard” and the obstacles that arise in the way of its adoption. The experience of legal support of Gmina Warta in Poland, which has successfully solved the issue of ensuring the safety of life of the territorial community, is analyzed. The study concludes that the draft law of Ukraine “On Municipal Guard” should be finalized taking into account the comments and positive foreign experience in conjunction with associations of local governments as well as public involvement in its discussion.

Key words: security, united territorial community, civil protection, protection of public order, decentralization.