

УДК 342.15(477)

**В.Б. ДУБОВИК**, Маріупольський державний університет

## МУНІЦИПАЛЬНІ ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ОХОРОНИ ПРАВА В УКРАЇНІ

*Ключові слова:* органи місцевого самоврядування, охорона права, охоронна діяльність, профілактика правопорушень, муніципальна дружина

Дослідження правового забезпечення функцій територіальних громад щодо охорони права та відповідної правозастосовної діяльності в Україні є актуальним питанням для теорії муніципального права. Постійні зміни законодавства й теоретичного розуміння прав та компетенції територіальних громад та їх органів у сфері охорони права та правоохоронної діяльності потребують на перегляд та можливе удосконалення відповідної нормативної бази. Питання законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності на локальному рівні досліджувалися у працях М.О. Баймуратова, Б.В. Бабіна, В.О. Басс, Т.І. Гудзь, Ю.С. Назара, Е.В. Третяка та ін., але питання ув'язування відповідних законодавчих актів із муніципально-правовою теорією та практикою залишається невизначеним.

Тому метою нашої роботи є визначення формату локального правового забезпечення компетенції місцевого самоврядування щодо охорони права в Україні, завданнями статті є аналіз нормативної бази, що схвалювалася в Україні в останні десятиріччя, дослідження окремих законодавчих інститутів, визначення їх впливу на охорону права на локальному рівні, окреслення відповідних муніципально-правових механізмів та практики їх реалізації.

Неодноразові спроби держави отримати матеріальне забезпечення правоохоронної діяльності з місцевих бюджетів, втілені у створенні законодавчих механізмів з питань місцевої міліції, корегують із прагненням багатьох територіальних громад організаційно вирішити питання муніципальної охорони

права. Шляхи розбудови таких механізмів слід вважати достатньо варіативними.

Окремі територіальні громади робили спроби формування саме місцевої міліції, як структури, існування якої у тому чи іншому ступеню визнавалося та визначалося законодавством України. Наприклад, у зверненні Львівської міської ради до Президента України та Голови Верховної Ради України від 06.06.2011 р. відзначалося, що місцеві органи внутрішніх справ «нездатні належно реалізовувати своїх основних завдань – забезпечення законності та правопорядку, оскільки чинним законодавством України не закріплено дієвого механізму відповідальності за їх невиконання перед територіальною громадою». Зазначене вважалося авторами звернення як достатній аргумент необхідності надання реальних повноважень органам місцевого самоврядування щодо можливості створення місцевої (муніципальної) міліції [1].

Т.І. Гудзь вказує про створення підрозділів муніципальної міліції у 1993 р. у м. Харкові «в порядку експерименту», та заснування аналогічних підрозділів протягом наступних років «в Києві, Львові, Одесі та кількох інших містах України». Ця дослідниця наводить приклад муніципальної міліції Северодонецька, до якої у 1996 р. ввійшли: рота патрульно-постової служби з відділенням кінної міліції та обслуговуючим персоналом; взвод дорожньої патрульної служби Державтоінспекції, паспортне відділення та медичний витверезник [2, с.41, 142]. Втім, усі ці структури, за умов тенденцій розвитку вітчизняного законодавства, не стали спроможними ефективно здійснювати власну діяльність.

Іншою формою ініціативної розбудови в громадах подібних механізмів стало залучення державної міліції до здійснення охоронних функцій у громаді на договірних засадах. Цьому сприяло, на нашу думку, як тривала законодавча невизначеність охоронних структур в Україні, так і наявність у складі МВС України підрозділів, що здійснюють охоронну діяльність на комерційних (договірних) засадах. А.І. Камінський у цьому контексті

наводить приклад ухвалення у Бердянську в 2002 р. договору між виконавчим комітетом міської ради та відділом Державної служби охорони при Бердянському міському відділі МВС України. Ця угода дозволила з 1.07.2002 р. забезпечити діяльність підрозділу «Муніципальна міліція» з 28 осіб. Його фінансування, забезпечення службовців спецодягом і взуттям здійснювалося за рахунок коштів міського бюджету. Цей підрозділ складався з дев'яти бригад, відповідно до кількості мікрорайонів міста, у кожній з яких працювало по три співробітники підрозділу [3, с.123].

Подібний механізм було запроваджено у Житомирі, де з метою виконання Програми сприяння забезпеченню безпеки життєдіяльності, благоустрою, законності та громадського порядку в м. Житомирі на період 2008–2012 рр., схваленої рішенням Житомирської міської ради від 21.11.2007 р. № 418 було укладено договір між міською радою та відділом Державної служби охорони при МВС України щодо створення спеціалізованого підрозділу муніципальної міліції з охорони об'єктів комунальної власності м. Житомира у складі Житомирського міськрайонного відділу Державної служби охорони [2, с.151].

О.С. Проневич, наводячи ці факти, навіть вказує на «житомирську» модель організації охорони громадського порядку на території міста». Відповідно до положення вказаний підрозділ мав створюватися, реорганізовуватися та ліквідуватися Житомирською міською радою, однак перебував «у прямому підпорядкуванні начальника відділу Державної служби охорони». Особливістю підрозділу став його змішаний персонал (14 працівників міліції та 19 вільнонайманих охоронників).

Міська рада зобов'язалася здійснювати фінансування і матеріально-технічне забезпечення підрозділу, сприяти розробці перспективних і поточних планів діяльності підрозділу, брати участь у підборі персоналу, інструктажах при підготовці загальноміських та інших масових заходів, контролі за несенням служби особовим складом (спільно з керівництвом підрозділу), уточнювати завдання керівнику

підрозділу у разі різкої зміни оперативної обстановки на території міста [4]. Відповідні приклади слід вважати симптоматичними. Адже те, що для забезпечення охорони права «органи місцевого самоврядування змушені звертатися за допомогою до органів внутрішніх справ» [2, с.41], можна пояснити насамперед прагненням залучити до відповідної діяльності персонал із визначеним у законодавстві України (насамперед у законі «Про міліцію») статусом.

Відповідний механізм слід вважати певною мірою ефективним. Так, відповідно до офіційних відомостей діяльність «підрозділу по охороні об'єктів комунальної власності окремої роти міліції УДСО при УМВС України в Житомирській області» фактично направлена на забезпечення благоустрою, санітарної чистоти та порядку на території міста, утримання житлових приміщень, впорядкування торгівлі на території міста (вулицях та майданах), громадського порядку та дотримання законності під час роботи комісій різноманітного спрямування [5].

Іншою формою організаційного забезпечення охорони права у територіальних громадах стає створення органами місцевого самоврядування комунальних охоронних підприємств. Сучасні автори влучно наводять приклад комунального підприємства «Муніципальна охорона», утвореного рішенням Харківської міської ради від 25.11.2009 р. № 268/09 [6] задля «створення належних умов для реалізації і захисту майнових прав територіальної громади міста Харкова, практичного здійснення заходів, спрямованих на забезпечення схоронності, цілісності комунального майна, відвернення та недопущення безпосередніх посягань на таке майно, припинення несанкціонованого доступу до нього, забезпечення особистої безпеки посадових осіб Харківської міської ради та її виконавчих органів під час виконання ними службових обов'язків, надання послуг, пов'язаних з охороною державної, комунальної та іншої власності, з охороною громадян» [2, с.141]. Характерно, що вказане рішення ґрунтувалося не лише на

приписах законодавства про місцеве самоврядування, але й на статті 56, 78 Господарського кодексу України, що встановлює порядок створення комунальних унітарних підприємств [7].

Прикладом такої моделі можна також вважати рішення Сумської міської ради від 27.07.2011 р. № 671–МР, яким було утворено комунальне підприємство «Муніципальна охорона» Сумської міської ради та схвалено його Статут. У розділі першому цього статуту містилися відсилання на Господарський та Цивільний кодекси України та вказівка, що відповідне підприємство є самостійним господарюючим суб'єктом, що є юридичною особою, та здійснює свою діяльність з метою отримання прибутку шляхом задоволення суспільних потреб.

Метою діяльності підприємства статут у ст.2.1 визначав задоволення суспільних потреб у захисті прав та інтересів територіальної громади та практичне здійснення заходів, спрямованих на забезпечення схоронності і цілісності комунального майна та особистої безпеки громадян, відвернення та недопущення негативного впливу факторів протиправного характеру на території загальноосвітніх навчальних закладах, а також у таких випадках:

- при проведенні масових заходів на території міста Суми;

- при проведенні спільних заходів щодо попередження, виявлення та припинення фактів протиправної діяльності, пов'язаних з несанкціонованою торгівлею на вулицях та ринках міста, крадіжками комунального майна (каналізаційних люків, обладнання ліфтів та ін.), несанкціонованим підключенням і встановленням обладнання кабельного та супутникового телебачення і Інтернету;

- при проведенні спільних заходів щодо демонтажу незаконно встановлених малих архітектурних форм та тимчасових споруд, інших незаконно встановлених об'єктів на території міста [8].

Можна побачити окремі подібні складові у меті діяльності вказаних вище харківського та

сумського комунальних підприємств, водночас сумське комунальне підприємство має більш ретельно та досконало визначену мету діяльності. Подібна модель впорядкування охоронної діяльності виникла й у Коломиї, де діє комунальне підприємство «Коломийська муніципальна дружина».

Слід вказати, що у наступному охоронні правовідносини було впорядковано законом України «Про охоронну діяльність» від 22.03.2012 р. № 4616–VI. Цей акт у ст.1 визначив охоронну діяльність як надання послуг з охорони власності та громадян та охарактеризував суб'єкт такої діяльності, як суб'єкт господарювання будь-якої форми власності, створений та зареєстрований на території України, що здійснює охоронну діяльність на підставі отриманої у встановленому порядку ліцензії.

Відповідно частин 1, 2 ст.3 цього закону, він регулює відносини суб'єктів господарювання під час організації та здійснення ними охоронної діяльності, при цьому його дія поширюється й «на правовідносини правоохоронних органів та військових формувань у процесі надання ними послуг з охорони власності та громадян у частині, що не регулюється законодавчими актами, які регламентують їх діяльність» [9]. Виходячи з рівності усіх форм власності, можна впевнено стверджувати, що органи місцевого самоврядування можуть створювати охоронні комунальні підприємства за цим законом, а вже створені охоронні структури (на кшталт вказаних вище комунальних підприємств) отримали таким чином правове підґрунтя власної діяльності.

Варто також вказати, що у містах Дніпропетровської області подібний механізм виник після схвалення закону України «Про охоронну діяльність». Зокрема, рішеннями органів місцевого самоврядування було створено комунальне підприємство «Муніципальна гвардія» у Дніпропетровську, комунальне підприємство з аналогічною назвою в Нікополі та комунальне підприємство «Криворізька муніципальна гвардія», утворене у відповідному місті для охорони комунального майна, а саме «будівлі міськвиконкому, станцій та ліній

швидкісного трамваю і деяких об'єктів благоустрою» [10].

Втім, слід додати, що охоронна діяльність в Україні, відповідно до ст.7 закону України № 4616–VI, підлягає ліцензуванню, органом ліцензування у цій сфері є МВС України. Водночас станом на квітень 2013 р. МВС України не схвалило Ліцензійних умов у цій сфері, які б відповідали умовам закону України № 4616–VI, досі у вказаній діють Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з надання послуг з охорони власності та громадян, затверджені наказом МВС України від 01.11.2009 р. № 505.

У цьому контексті варто навести вимоги наказу № 505 до суб'єкту охоронної діяльності, який повинен забезпечити:

- відсутність серед засновників та свого персоналу охорони осіб, які мають не зняту чи не погашену в установленому порядку судимість за вчинення умисних злочинів або які за вироком суду позбавлені права займатися цим видом діяльності;

- наявність у персоналу охорони під час виконання заходів охорони: дозволів на право носіння та застосування спеціальних засобів; знаків належності до конкретного суб'єкта охоронної діяльності, що ним установлюються; посвідчення, що підписується та скріплюється печаткою суб'єкта охоронної діяльності;

- наявність у суб'єктів господарювання сертифікованих технічних засобів охорони;

- недопущення вчинення персоналом охорони правопорушень щодо об'єктів охорони;

- надання послуг лише за письмово укладеними цивільно-правовими договорами [11].

Ще одним варіантом організаційного забезпечення муніципальної діяльності з охорони права слід вважати спроби утворення спеціальних підпорядкованих органам місцевого самоврядування структур, що не є охоронними комунальними підприємствами. Класичним прикладом також структури є створена ще у 1991 р. рішенням Львівської міської ради управління муніципальної дружини, як структурний підрозділ місцевого самоврядування. Як вказував Я.М. Когут, на

цей підрозділ «було покладено завдання охорони об'єктів комунальної власності, виконанню, об'єктів будівництва тощо», при чому «правовий статус муніципальної дружини викликав дебати в колі науковців та практиків, оскільки на неї не поширювався закон України «Про міліцію» [12, с.109].

Така структура діє у системі органів львівської міської громади й сьогодні, адже, відповідно до чинного Положення, управління муніципальної дружини Львівської міської ради у межах своїх повноважень забезпечує:

- охорону громадського порядку у місцях, визначених міською радою, міським головою, виконавчим комітетом, здійснення заходів громадської безпеки на території міста;

- надання послуг щодо зберігання втрачених речей, документів та розшуку їх власників;

- вилучення з громадських місць осіб, які перебувають у стані алкогольного сп'яніння;

- контроль за порядком перевезень пасажирів і вантажів у міському пасажирському транспорті;

- співпрацю з відділом у справах неповнолітніх у боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх;

- співпрацю з правоохоронними органами у забезпеченні громадського порядку;

- контроль та координацію діяльності комунального підприємства «Муніципальна дружина» [13].

Останнє повноваження дозволяє стверджувати, що у Львові практика призвела до потреби поєднання організаційної діяльності структур самоврядування (управління) та господарської діяльності комунального підприємства. Цікаво, що Т.І. Гудзь, згадуючи про рішення виконавчого комітету Львівської міської ради від 27.10.2006 р. № 1236, яким було затверджено цитоване Положення про управління муніципальної дружини Львівської міської ради та його структура, висловлює думку, що «дана форма» «не є муніципальною міліцією у класичному розумінні» та розглядає її як «перехідний варіант, оскільки і перелік повноважень, і порядок фінансування не є характерними для

муниципальної поліції» [2, с.145, 146]. Варто відзначити, що вказана модель існує в умовах часткового законодавчого забезпечення вже 20 років і тому її не можна вважати перехідною, хоча, безумовно, така структура не є поліцейським підрозділом.

Подібна модель спочатку виникла в м. Хмельницькому та мала певну еволюцію. А вже сучасні дослідники вказують на рішення міського виконавчого комітету від 11.04.1996 р. № 886, яким було створено міську дружину – муниципальну поліцію охорони громадського порядку м. Хмельницького, затверджено Положення про дружину та відповідний Статут патрульно-постової служби. Скасування у 1997 р. в судовому порядку вказаних документів призвело до утворення рішенням міської ради комунального підприємства «Міська поліція» [2, с.142, 143], яке потім було трансформовано у сьогоденне комунальне підприємство «Муниципальна дружина». Таким чином у Хмельницькому відбувся перехід до розглянутої вище моделі охорони права у територіальній громаді шляхом утворення охоронного муніципального підприємства.

Своєрідна модель існує сьогодні у Луцьку, де відповідно до рішення міської ради міста від 25.07.2007 р. № 16/14 було створено Управління муниципальної поліції Луцької міської ради, яке постало замість скасованого Управління муниципальної дружини. Муніципальна поліція Луцька визначалася, як демілітаризоване цивільне формування, що має статус виконавчого органу Луцької міської ради, створеного міською радою, фінансованого за рахунок коштів міського бюджету. Вона була уповноважена на виконання таких завдань: забезпечення виконання рішень міської ради та її виконавчих органів з питань забезпечення правопорядку, охорони довкілля, контролю за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, благоустрою території, паркування автотранспорту, охорони пам'яток історії і культури, організації торгівлі, громадського харчування і побутового обслуговування, надання допомоги фізичним і юридичним особам під час надзвичайних по-

дій тощо [4]. Окремого комунального підприємства у Луцьку створено не було.

Враховуючи наведене, варто прийти до наступного висновку. Діяльність органів самоврядування у сфері охорони права можна розподілити на охоронну, профілактичну та процесуально-карну. Механізми охоронної діяльності, за умов неможливості легального існування в Україні муниципальних поліцейських структур, є ініціативними у окремих територіальних громадах. Водночас такі ініціативи отримали форму декількох організаційно-правових механізмів, а саме – укладання спеціальних угод з органами Державної служби охорони МВС України, утворення спеціальних підрозділів виконавчих органів рад із охоронною функцією та/або утворення комунальних охоронних підприємств. Дослідження шляхів удосконалення таких механізмів має стати підґрунтям для нових наукових досліджень.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Звернення Львівської міської ради до Президента України Віктора Януковича та Голови Верховної Ради України Володимира Литвина : від 06.06.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lvivrada.gov.ua/home/tema/14996-deputaty-lmr-vyvmagajut-stvorennja-miliciji-miscevogo-samovrjaduvannja>.
2. Гудзь Т. І. Муніципальна поліція як форма реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Гудзь Тетяна Іванівна. – Х., 2012. – 225 с.
3. Камінський А. І. Становлення місцевої міліції в умовах реформування органів внутрішніх справ України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Камінський Андрій Іванович. – К., 2008. – 223 с.
4. Проневич О. С. Діяльність муниципальної (місцевої) поліції/міліції в європейських державах: деякі теоретичні та організаційно-правові аспекти / О. С. Проневич [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://>

radnuk.info/statti/249-tioriuua-gov/14818-2011-01-19-03-24-04.html.

5. Інформація про роботу підрозділу по охороні об'єктів комунальної власності ОРМ УДСО при УМВС України в Житомирській області за чотири місяці 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ztrada.gov.ua/pages/p1811>.

6. Рішення Харківської міської ради «Про створення комунального підприємства «Муніципальна охорона» : від 25.11.2009 р., № 268/09 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.city.kharkov.ua/ru/document/pro-stvorenniya-komunalnogo-pidpriyemstva-munitsipalna-ohorona-268-09-40264.html>.

7. Господарський кодекс України : від 16.01.2003 р., № 436–IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

8. Рішення Сумської міської ради «Про створення комунального підприємства «Муніципальна охорона» Сумської міської ради» : від 27.07.2011 р., № 671–МР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.meria.sumy.ua/engine/download.php](http://www.meria.sumy.ua/engine/download.php).

9. Закон України «Про охоронну діяльність» : від 22.03.2012 р., № 4616–VI // ВВР України. – 2013. – № 2. – Ст. 8.

10. Іванова Л. Міліція і депутати вирішили удосконалити удосконалене / Любов Іванова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.krivbass.in.ua/vremia-mestnoe/m-l-tcia-deputati-vir-shili-udосkonaliti-udосkonalene>.

11. Наказ МВС України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг, пов'язаних з охороною державної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян» : від 01.12.2009 р., № 505 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/prozatverdzhennja-licenziinih-umov-provadzhennja-gospodarsk-doc8005.html>.

12. Когут Я. М. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів місцевої міліції: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Ярослав Михайлович Когут. – Л., 2008. – 228 с.

13. Управління муніципальної дружини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://demo-new.city-adm.lviv.ua/adm/management/office-municipal-policy>.

*Дубовик В. Б. Муниципальные правовые механизмы охраны права в Украине / В. Б. Дубовик // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 266–271 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13dvbpvu.pdf>*

Досліджено специфіку організаційно-правових механізмів охорони права органами місцевого самоврядування. Визначено різні моделі охорони права шляхом діяльності комунальних підприємств або спеціалізованих муніципальних структур.

\*\*\*

*Дубовик В.Б. Муниципальные правовые механизмы охраны права в Украине*

Исследована специфика организационно-правовых механизмов охраны права органами местного самоуправления. Определено различные модели охраны права путем деятельности коммунальных предприятий либо специализированных муниципальных структур.

\*\*\*

*Dubovyk V.B. Municipal Legal Mechanisms of Law Protection in Ukraine*

The specific of organizational legal mechanisms of protecting the law by the self-governing bodies discipline is examined. The specialty of the various model of law protection by communal companies and special municipal structures activities and are determined.