

УДК 342.55(477)

В.А. ОРЛОВ, Маріупольський державний університет

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ МУНІЦИПАЛЬНОЇ МІЛІЦІЇ В УКРАЇНІ

Ключові слова: *місцеве самоврядування, правоохоронна функція, муніципальна міліція, охорона громадського порядку, повноваження, досвід*

З моменту проголошення Конституції України та визнання місцевого самоврядування в Україні пройшов певний відрізок часу, але перетворення в бік самостійності та ефективності органів місцевого самоврядування ще тривають. Шлях держави до євроінтеграції супроводжується імплементацією міжнародних норм права та удосконаленням національного законодавства, які безпосередньо торкаються подальшого розвитку та укріплення місцевого самоврядування в Україні. Як підкреслює провідний вчений М.О. Баймуратов, «самоврядна влада істотно підвищує громадянську активність цих жителів, сприяє посиленню процесів її самопрояву за допомоги самоврядування локальними справами, які мають колективне значення, нарешті, позитивно впливає на формування конкретної особистості» [1]. Розпочата муніципальна реформа покликана визначити пріоритетні напрямки розвитку самоврядування, одним з яких є провідна роль органів місцевого самоврядування в охороні громадського порядку на місцевому рівні.

Проблематика реалізації правоохоронної функції органів місцевого самоврядування активно обговорюється вітчизняними правознавцями та вченими, серед яких: М.О. Баймуратов, В.О. Басс, О.В. Батанов, В.М. Бесчастний, М.В. Грищенко, А.І. Камінський, А.М. Подоляка, А.С. Поклонський, О.С. Проневич, А.В. Сергєєв, В.Ю. Холявкіна та інші, які розглядали загальні теоретичні питання досліджуваної тематики. Фундаментальні принципи функціонування муніципальних органів охорони громадського порядку вивчали російські вче-

ні А.Ш. Гаджиев, А.М. Попов, А.В. Сумін, О.О. Солдатов. Актуальність обраної тематики підтверджує науковий інтерес до цієї проблеми висвітлений у останніх дисертаційних дослідженнях Т.І. Гудзь [2] та В.Б. Дубовика [3], які також зверталися до питання реалізації правоохоронної функції місцевим самоврядуванням. Водночас, при розгляді у згаданих роботах набутого досвіду місцевим самоврядуванням по впровадженню правоохоронної функції, не було розкрито окремих сторін та особливостей функціонування таких підрозділів, зокрема, після скасування законодавчої норми, яка надавала право органам місцевого самоврядування створювати муніципальну міліцію.

Тому метою статті є комплексне вивчення вже набутого досвіду органів місцевого самоврядування з самостійної охорони громадського порядку, дослідження сучасного стану функціонування підрозділів муніципальної міліції та розроблення шляхів впровадження такої інституції, як муніципальна міліція в Україні.

Поперед усього треба з'ясувати термін «муніципальна міліція» та суть цього поняття. Під муніципальною міліцією нами розуміється загально прийняте трактування вітчизняних та закордонних вчених – це виконавчий орган публічної влади територіальної громади, який складається з громадянських осіб – муніципальних службовців, він створюється органами місцевого самоврядування, підлеглий, підзвітний їм, та фінансується з відповідного місцевого бюджету. Підкреслимо, що у нашому трактуванні формування муніципальної міліції створюються з метою охорони громадського порядку (це їх ключова функція) на території мешкання громади та для виконання своїх функцій вони наділені правом застосування примусових заходів у межах, встановлених законодавством. Посилаючись, все ж таки, на амлітаризаційну ознаку вказаного підрозділу, наполягаємо на назві саме «міліція» (муніципальна міліція), на відміну від групи вчених, які наполягають на зміні назви на «поліція». Як відомо, етимологічно термін «міліція» у більшості країн світу використо-

вугється в значенні нерегулярних, добровільних формувань (ополчень), які виконували функції підтримки місцевого правопорядку та склалися з місцевих жителів і не входили до складу державних правоохоронних органів. Наприклад, міліція була створена в Америці на час затвердження Конституції США (1787 рік); а у роки відновлення державності України (1917–1920 рр.) цю назву перейняли при правлінні Центральної Ради (1917 р.) – українська народна міліція, та у роки Директорії УНР (1918–1920 рр.) – народна міліція.

Власне, норма Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» про створення місцевими радами, відповідно до Закону, міліції (муніципальної міліції), яка утримується за рахунок коштів місцевого бюджету, у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України 08.07.2010 р. була скасована. Безперечно, це не відповідає впровадженій Концепції адміністративної реформи в Україні, імplementованим європейським нормам, що регламентують діяльність місцевого самоврядування, та пригальмовує проведення муніципальної реформи. Про необхідність впровадження муніципальної міліції в Україні яскраво свідчить європейський досвід, про це зазначив мер міста Дармштадт Німеччина, Вальтер Хоффман, після створення муніципальної поліції: «Програма (мається на увазі «Програма заходів з попередження правопорушень і підтримки законності і порядку», прийнята міською радою Дармштадта 18.12.2007 р.) регулює належним чином проблеми, пов'язані зі станом громадського порядку в місті, забезпечує баланс між толерантністю і соціальною відповідальністю, між свободою і безпекою. Можливість громадян міста Дармштадт відчувати себе в безпеці і не боятися перебувати в громадських місцях, є пріоритетним завданням» [4]. З його висловлюванням неможливо не погодитися, тому що довіра населення до органів внутрішніх справ в Україні катастрофічно падає, а стан громадського порядку погіршується з кожним роком. Причин неприйняття Закону «Про муніципальну міліцію», до речі, він передбачений Концепцією адміністративної реформи в Україні, багато:

від організаційних та фінансових до «небажання» децентралізації функцій Міністерства внутрішніх справ України.

Після скасування норми про можливість створення муніципальної міліції органи місцевого самоврядування, керуючись принципом самостійності та самодостатності, продовжують створювати структури правоохоронної спрямованості. Так, у місті Тернополі згідно рішення Тернопільської міської ради від 05.01.2011 р. була створена муніципальна поліція. До регламентації діяльності муніципальної поліції в місті Тернополі підійшли дуже відповідально та конструктивно. Було розроблене Положення про Управління муніципальної поліції Тернопільської міської ради, у загальних засадах якого відзначається, що муніципальна поліція утворюється, реорганізується і ліквідується згідно рішення Тернопільської міської ради та утримується за рахунок місцевого бюджету. Основним із пріоритетних завдань муніципальної поліції є взаємодія з органами внутрішніх справ та іншими правоохоронними і контролюючими структурами з питань попередження та профілактики порушень правопорядку на території міста. Згідно п.2.2 вказаного Положення, завданнями управління є контроль за дотриманням: екологічних і природоохоронних рішень та програм міської ради та виконавчого комітету; порядку розкопок (земельних робіт); законності знесення зелених насаджень; встановлених вимог щодо вигляду фасадів будівель та споруд; порядку встановлення малих архітектурних форм та наявності паспорту малої архітектурної форми у фізичних та юридичних осіб; встановленого порядку землевідведення та недопущенням самозахоплення земельних ділянок (спільно з Держземінспекцією); порядку збору коштів за паркування автомобільного транспорту у спеціально виділених місцях; перевізниками правил безпеки перевезення пасажирів; порядку паркування автомобільного транспорту; встановленого порядку вуличної (в тому числі літньої) торгівлі на території міста; правил виходу собак у встановлених місцях; правил перебування неповнолітніх у вечірній і нічний час в

громадських місцях; правил благоустрою на території міста; заборони продажу неповнолітнім енергетиків, слабоалкогольних і алкогольних напоїв, трав'яних сумішей для паління, що містять наркотичні речовини, галюциногенів і тютюнових виробів тощо; вимог п.1 ст.158 і п.5 ст.160 «Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту» пасажирами під час проїзду на комунальному транспорті; заходів з охорони громадського порядку в закладах підпорядкованих міській раді; якості та повноти надання послуг жителям міста житлово-експлуатаційними та іншими комунальними підприємствами, організаціями і установами; стану виконання рішень міської ради, виконавчого комітету і розпоряджень міського голови, віднесених до компетенції управління; стану доріг, вулиць міста та прибудинкових територій; законодавчих і нормативних актів про забезпечення тиші та заборони куріння в громадських місцях.

Управління виявляє порушення законодавства і складає протоколи про адміністративні правопорушення у відповідності до вимог статей 254, 255, 259 та інших Кодексу України про адміністративні правопорушення. У статуті територіальної громади міста Тернополя, що прийнятий 19.05.2011 року, про муніципальну міліцію йдеться у статті 8.8 «Громадська безпека та правопорядок у місті», де зазначено, що «...п.3. З метою забезпечення всебічного та повного контролю за процесами підтримки громадської безпеки та охорони правопорядку в місті, у тому числі (але не виключно) в сфері: благоустрою, житлово-комунального господарства; виконання актів органів місцевого самоврядування і правил торгівлі та громадського харчування, сприяння установам, що надають допомогу безпритульним, жебракам, іншим особам, що потребують соціального захисту з боку міської влади, охорони державних символів, символів територіальної громади та пам'яток історії і культури, сприяння органам внутрішніх справ у виконанні покладених на них законодавством завдань, а також більш оперативного реагування на них, міська рада за поданням міського голови може прийняти рішення про

створення муніципальної поліції, яка утримується за рахунок коштів міської територіальної громади. Муніципальна поліція діє на підставі положення, затвердженого міською радою».

Структуру муніципальної поліції складають відділ контролю за правопорушеннями і сектор взаємодії, в яких загалом працює 13 співробітників. Інспектори відділу контролю за правопорушеннями забезпечені форменим одягом. Управління в межах своїх повноважень взаємодіє з різними органами у різних напрямках: охорона громадського порядку в місті (спільно з міліцією і громадським формуванням «Охорона порядку»); виявлення порушень порядку провадження господарської діяльності (спільно з податковою службою, управлінням торгівлі, побуту та захисту прав споживачів); виявлення порушень правил розміщення зовнішньої реклами (з управлінням стратегічного розвитку міста). Слід визнати, що регламентація діяльності створеного підрозділу дуже детально висвітлена у локальних актах, перед усім у статуті територіальної громади, що призвело до позитивних наслідків діяльності за 2012 рік: складено 417 протоколів про адміністративні правопорушення та накладено стягнень на загальну суму понад 125000 грн. [5].

Іншої форми реалізації правоохоронної функції набуло рішення від 02.02.2011 р. Дніпропетровської міської ради про створення комунального підприємства (далі – КП) «Муніципальна гвардія». Основними завданнями КП «Муніципальна гвардія» є: контроль за дотриманням чистоти в громадських місцях, забезпечення безпеки службових осіб органів місцевого самоврядування під час масових заходів, боротьба з адміністративними правопорушеннями, охорона на підставі договору майна підприємств, та його штат складається з 130 службовців [6]. Слід вказати, що діяльність подібних суб'єктів господарської діяльності, що здійснюють охоронну діяльність на підставі отриманої у встановленому порядку ліцензії, було упорядковано Законом України «Про охоронну діяльність» від 22.03.2012 р. Як зазначає В.Б. Дубовик, «ор-

гани місцевого самоврядування можуть створювати охоронні комунальні підприємства за цим законом, а вже створені охоронні структури отримали таким чином правове підґрунтя власної діяльності» [7]. Безумовно, такий шлях неможливо прийняти за зразок, тому що здійснення господарської охоронної діяльності суперечить концепції створення муніципальних органів охорони громадського порядку – муніципальної міліції.

Варіант реалізації правоохоронної функції, який відрізняється від наведених прикладів міст Тернополя та Дніпропетровська, був впроваджений 01.03.2011 р. в місті Сокиряни Чернівецької області, де також почала працювати муніципальна міліція, на виконання рішення 6-ої сесії Сокирянської міської ради від 10.02.2011 р. «Про Програму сприяння забезпеченню безпеки життєдіяльності, благоустрою, законності та громадського порядку в м. Сокиряни на період 2011–2015 роки». 28.02.2011 р. підписано договір про нагляд за цілісністю об'єктів комунальної власності міста Сокиряни між відділом Державної служби охорони при УМВС України в Чернівецькій області та Сокирянською міською радою. Цей підрозділ здійснює контроль за дотриманням правил благоустрою, забезпечення охорони громадського порядку, проведення заходів з ліквідації у місті торгівлі у невстановлених місцях та заборони паркування автотранспорту у заборонених місцях, силами служби охорони при УМВС України у Чернівецькій області [8]. Описуючи цю модель у своїй дисертації Т.І. Гудзь наголошує, що «органи місцевого самоврядування змушені звертатися за допомогою до органів внутрішніх справ, що суперечить принципу самостійності й самодостатності місцевого самоврядування» [1, с.138–139], тому цю модель також вважаємо не прийнятною.

Взагалі досвід створення муніципальних підрозділів охорони громадського порядку за весь період незалежності має багато міст України, але продовжимо дослідження тих підрозділів, які були створені до скасування вищезазначеної норми Закону України «Про місцеве самоврядування» та функціонують на

цей час. Тут можна виокремити наступні варіанти реалізації органами місцевого самоврядування права на здійснення охорони громадського порядку на території громади:

1. Створення власних охоронних комунальних підприємств (міста Львів та Харків);
2. Укладання договорів з міліцією (територіальними органами внутрішніх справ) про сумісну охоронну діяльність (міста Бердянськ, Житомир, Виноградів Закарпатської обл.);
3. Створення муніципальної міліції – як силового підрозділу інспекції по благоустрою місцевої ради (міста Ужгород, Нововолинськ Волинської обл.).

Вважаємо важливим зупинитися на львівському досвіді функціонування правоохоронного муніципального підрозділу. Діюче управління муніципальної дружини є виконавчим органом Львівської міської ради, що утворено відповідно до ухвали міської ради від 06.07.2006 р. № 94 «Про затвердження структури виконавчих органів Львівської міської ради, загальної чисельності апарату та її виконавчих органів, витрат на їх утримання» [9]. Положення про управління муніципальної дружини наділяє цій підрозділ досить широкими повноваженнями правоохоронної спрямованості: від виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку до здійснення охорони громадського порядку у місцях, визначених міською радою. Та в умовах сьогодення діяльність муніципальної дружини зводиться до охорони установ, які фінансуються з міського бюджету: будинки міської ради та районних адміністрацій, музеї, цвинтарі та лікарні. Слід визнати, що відмінністю цього підрозділу є те, що фактично охоронна діяльність здійснюється без створення комунального підприємства, що суперечить діючим нормам Закону України «Про охоронну діяльність».

Прикладом третього варіанту здійснення правоохоронної функції є створення 21.03.2008 р. у місті Ужгороді відділу муніципальної поліції та правопорядку. Згідно «Положення про відділ муніципальної поліції та правопорядку» він був створений задля здійснення контролю за станом благоустрою

в місті Ужгороді, забезпечення чистоти і порядку, збереження озеленення, охорони зелених насаджень, водойм, земельних ресурсів, місць відпочинку громадян, утримання в належному стані закріплених за підприємствами, установами та організаціями територій, додержання правил благоустрою та тиші в громадських місцях на території міста, здійснення функцій у галузі реклами та організації дорожнього руху. У підрозділі працює 10 співробітників, які наділені повноваженнями: складати акти та протоколи про адміністративне правопорушення і направляти їх на розгляд адміністративної комісії міської ради для накладання штрафів та відшкодування завданої шкоди; притягати осіб, що винні у порушенні законодавства у сфері благоустрою, до матеріальної відповідальності по відшкодуванню завданих об'єктам благоустрою збитків; звертатися до суду з питань відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення вимог законодавства з питань благоустрою; брати у громадян усні або письмові пояснення у зв'язку з порушенням ними законодавства з питань благоустрою; відповідно до закону здійснювати фотографування, звукозапис, відео-зйомку для встановлення наявності або відсутності адміністративного правопорушення щодо вимог законодавства з питань благоустрою; при порушенні законодавства з питань благоустрою особами з використанням автотранспортних засобів, інспектори мають право повідомляти Державну автомобільну інспекцію МВС України про порушення та спільно з інспекторами ДАІ проводити огляд автотранспорту, складати акти та протоколи про адміністративне правопорушення у сфері благоустрою; спільно з Державною автомобільною інспекцією МВС України притягати до відповідальності за паркування транспортних засобів з порушенням законодавства про благоустрій; подавати на затвердження виконавчого комітету міської ради кандидатури громадських інспекторів з питань благоустрою; запровадити цілодобову роботу «гарячої лінії» для отримання оперативної інформації від громадян міста щодо фактів порушень законодавства з питань бла-

гоустрою; проводити профілактичну роботу серед осіб, схильних до вчинення правопорушень у сфері благоустрою; здійснювати заходи, пов'язані з благоустроєм міста; здійснювати інші повноваження, які делеговані відділу, компетентними органами місцевого самоврядування; під час виконання службових обов'язків спеціалісти мають право безкоштовного проїзду на міському маршрутному автотранспорті; з врахуванням часу скоєння порушень організувати чергування оперативної групи відділу в нічний час [10]. Треба підкреслити, що таким чином міська рада, турбуючись про стан благоустрою населеного пункту, створила, як і у місті Нововолинськ Волинської області, силовий підрозділ для здійснення контролю за власними приписами у сфері благоустрою.

Аналіз досвіду вищезазначених муніципалітетів демонструє, що декларовані у локальних актах повноваження правоохоронної спрямованості дуже об'ємні, інколи набагато ширші повноважень, що передбачені діючими законодавчими актами України. Але певний досвід та напрацювання як теоретичні так і практичні вже є, провідний досвід, як нам вважається, має самоврядування міста Тернополя. Втім, безсумнівно, вивчені варіанти не відповідають суті концепції муніципальної міліції, тому запроваджена адміністративна та муніципальна реформи мають включати заходи щодо становлення та розвитку муніципальної міліції в Україні в класичному розумінні. Задля цього необхідно внести зміни у майже 26 Законів України та більш як 60 підзаконних нормативних актах, що нарешті призведе до реальної автономії повноважень органів місцевого самоврядування в сфері охорони громадського порядку на відповідній території, підвищить відповідальність муніципалітетів за стан громадського порядку та створить економічну базу для їх функціонування.

Розробка науково виважених, пов'язаних із практикою законодавчих актів і, перш за все, проекту Закону України «Про муніципальну міліцію», які стануть правовою та економічною основою для діяльності муніципальної міліції, є перспективним напрямком наукових досліджень у даній сфері.

ЛІТЕРАТУРА

1. Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення / М. О. Баймуратов // Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя юридичного інституту ОДУ) : збірник наукових праць. – Одеса, 1997. – С. 96–101.
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. Дубовик В. Б. Муніципальні форми та механізми забезпечення охорони права в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / В. Б. Дубовик. – Маріуполь, 2013. – 20 с.
4. Balance zwischen Freiheit und Sicherheit beim «Darmstadter Modell» = Баланс між свободою та безпекою в «Дармштадтській моделі». – Дармштадт : Wissenschaftsstadt Darmstadt [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dafacto.com/artikel/ar/09680>.
5. Статут територіальної громади міста Тернополя [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.te.ua/normativnie-dokument/proekt_statutu_gromadi/10633.
6. В Днепропетровске появились муниципальные гвардейцы [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://obkom.net.ua/news/2011-02-03/0935.shtml>.
7. Дубовик В. Б. Муніципальні правові механізми охорони права в Україні / 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>.
8. Почала діяти муніципальна міліція [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gromady.cv.ua/sk/rada/37/news/23352>.
9. Положення про управління муніципальної дружини міста Львова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cityadm.lviv.ua/adm/management/office-municipal-policy/regulations>.
10. Положення про відділ муніципальної поліції та правопорядку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada-uzhgorod.gov.ua/download/s/441%20Pro%20zatverdzhennja%20polozhenj%20okremyh%20viddiliv.pdf>.

Орлов В. А. Сучасні проблеми становлення та розвитку муніципальної міліції в Україні / В. А. Орлов // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 442–447 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_74.pdf

Аналізується набутий досвід органів місцевого самоврядування по створенню та функціонуванню підрозділів правоохоронної спрямованості (муніципальної міліції), в умовах відсутності законодавчого підґрунтя такої діяльності. Робиться висновок про необхідність розробки правової бази функціонування повноправної муніципальної міліції в Україні.

Орлов В.А. Современные проблемы становления и развития муниципальной милиции в Украине

Анализируется имеющийся опыт органов местного самоуправления по созданию и функционированию подразделений правоохранительной направленности (муниципальной милиции), в условиях отсутствия законодательной основы такой деятельности. Сделан вывод о необходимости разработки правовой базы функционирования полноправной муниципальной милиции в Украине.

Orlov V.A. Modern Problems of Formation and Development of the Municipal Police in Ukraine

The experience of local self-government in the sphere of establishing and functioning of the law enforcement units (municipal police departments) in the absence of a legal framework for such activities is examined. The conclusion illustrates the necessity of creating legal framework of the functioning the municipal police in Ukraine.