

УДК 342.25:351.746

DOI: <https://doi.org/10.32366/2523-4269-2019-66-1-62-69>



Орлов Віктор Анатолійович,
кандидат юридичних наук
(Донецький юридичний інститут МВС України,
м. Маріуполь)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4023-332X>

ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВАРТИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано нормативно-правові засади становлення муніципальної варті в Україні на сучасному етапі державотворення. Здійснено дослідження положень Конституції України, національного та міжнародного законодавства, на підставі чого автор доходить висновку, що на сьогодні є чотири базові рівні (конституційний, законодавчий, міжнародний та локальний) правового забезпечення створення та діяльності муніципальної варті в Україні.

Ключові слова: правові засади; аналіз; муніципальна вартя; становлення; базові рівні

Постановка проблеми. Суттєві зміни в соціальній, політичній, економічній та інших сферах життя України створили умови для подальшої демократизації й гуманізації суспільства, посилення захисту прав і свобод людини відповідно до вимог міжнародних правових актів і зобов'язань держави перед європейською спільнотою. Але ці перетворення неможливі без міцного та стабільного правопорядку як на національному, так і на локальному рівнях. Конституція України та інші нормативно-правові акти покладають обов'язок його забезпечення не тільки на державні органи влади, а й на органи місцевого самоврядування. Тому актуальність дослідження нормативно-правових засад становлення нового підрозділу правоохоронної спрямованості в Україні — муніципальної варті — не викликає сумніву.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У юридичній літературі означені питання розглядають досить активно як вітчизняні, так і закордонні вчені та практики. Серед них С. Г. Білорусов [1], О. М. Волуйко [2], В. В. Кадала [3], С. А. Комісаров [4], Т. П. Мінка [5], Я. Є. Шкарапата [1], С. С. Юрко [6]. Водночас певні питання досі залишаються не сформульованими.

Формування цілей. Відповідно, метою цієї статті є аналіз нормативно-правової основи муніципальної варті, визначення рівнів правового забезпечення створення та діяльності муніципальної варті в Україні.

Виклад основного матеріалу. Не викликає сумніву твердження, що положення Конституції України є засадничими у формуванні будь-якого органу та підрозділу. Тому найважливіше місце серед правових норм, що становлять правову основу створення та діяльності муніципальної варті, безперечно, посідає Конституція України.

Так, стаття 140 Конституції України наголошує: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».

Зрозуміло, що питання належного рівня правопорядку на території громади є одним із головних питань місцевого значення. Але централізація управління призводить до того, що органи місцевого самоврядування змушені звертатися до державних правоохоронних органів для реалізації власних функцій, що суперечить принципу самостійності та самодостатності місцевого самоврядування.

З іншого боку, стаття 143 Конституції України вказує, що територіальні громади села, селища, міста утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації й установи, а також здійснюють контроль за їхньою діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Окрім *засадничих норм*, виділимо норми *правозабезпечувальні*, які передбачають забезпечення муніципальною вартою прав і свобод осіб, що мешкають на території громади (об'єднаної територіальної громади). Зокрема, ці норми закріплені у статті 3 Конституції: «Людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

Стаття 21 Основного Закону також передбачає, що всі люди є вільними й рівними у своїй гідності та правах. Цей принцип рівноправ'я держава вважає найпершим, що відповідає й загальнолюдським нормам, закріпленим у статті 1 «Загальної декларації прав людини». Однаковість гідності кожної людини відбито, своєю чергою, у статті 28 Конституції України, за якою «кожен має право на повагу до його гідності».

Аналізуючи норми Конституції України (далі КУ) під кутом нашого дослідження, виділимо *правозахисні* норми, тобто безпосередній захист муніципальною вартою прав, як-от: право на свободу та особисту недоторканність (стаття 29 КУ); право на недоторканність житла (стаття 30 КУ); право на мирні збори (стаття 39 КУ); право на власність (стаття 41 КУ); право на працю (стаття 43 КУ); право на відпочинок (стаття 45 КУ); право на безпечне довілля (стаття 50 КУ).

Наступний рівень, що визначає засади створення муніципальної варти, — *законодавчий*. Серед цих норм першочергову роль відіграє Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», де у статті 38 визначено доволі широке коло власних повноважень (самоврядних) і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

До норм галузевого законодавства віднесемо норми, які конкретизують права та обов'язки громадян, що закріплені в Конституції та стосуються сфери діяльності муніципальної варти. Вони складаються переважно з норм-заборон (Кримінальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення), регулятивних (Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про основи національної безпеки України», «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та інші) і регламентувальних норм (проект Закону «Про муніципальну варту», Закон України «Про охоронну діяльність», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери паркування транспортних засобів» та інші).

Більш ретельно у процесі дослідження зупинимося саме на регламентувальних нормах. Головним чином вони визначені у проекті Закону «Про муніципальну варту» № 2890 від 18 травня 2015 року, який визначає поняття, правові та організаційні засади діяльності муніципальної варти, її основні завдання та функції, принципи діяльності й організацію управління. Згідно зі статтею 1 законопроекту, «муніципальна варта — це виконавчий орган у системі місцевого самоврядування, що створюється у порядку, визначеному цим Законом, 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 Автономної Республіки 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» [7].

У законопроекті визначаються основні завдання муніципальної варти, якими, зокрема, є: забезпечення охорони публічного порядку на території юрисдикції у взаємодії з підрозділами поліції; профілактика правопорушень; інформування органів та підрозділів поліції про виявлені кримінальні правопорушення; виконання окремих адміністративних стягнень; охорона майна, що перебуває в комунальній власності; надання окремих видів правової та соціальної допомоги громадянам, органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям, що здійснюють свою діяльність на території територіальних громад, що утворили муніципальну варту, прийнятих у межах їх повноважень; сприяння органам і підрозділам поліції, іншим правоохоронним органам, державним органам, які забезпечують недоторканність державного кордону та охорону суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, у реалізації ними своїх повноважень.

Законопроект був підготовлений 02 липня 2015 року до другого читання, із початкового тексту законопроекту виключено положення про застосування службовцями муніципальної варти спеціальних засобів для відстрілу гумових куль. Підставою стало твердження, що створення низки формувань, які не контролюються державою і водночас наділені правом використання зброї, у сучасних умовах може мати негативні наслідки, зокрема, й у вигляді виникнення явних загроз для національної безпеки України. Проте законопроект був знятий із розгляду, а противники прийняття закону наголошують, що за умов ескалації воєнного конфлікту з Російською Федерацією створення організованої спільноти з легітимним соціальним статусом вартових може загрожувати національній безпеці України та призведе до сепаратистських заворушень.

Вважаємо, що відтермінування процесу ухвалення цього прогресивного законопроекту певною мірою пригальмовує процес як реформування правоохоронної системи, так і загалом процес децентралізації влади в Україні. Про це також наголошують українські вчені та політики [8].

Однак впровадження муніципальної варти не відкладається. Так, у Плані заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України № 688-р від 22 вересня 2016 року, зазначено про необхідність забезпечити супроводження у Верховній Раді України проекту закону України «Про муніципальну варту».

Наступним є Закон України «Про охоронну діяльність» № 4616–VI від 22 березня 2012 року, який дозволяє органам місцевого самоврядування створювати комунальні підприємства з охоронними функціями.

27 вересня 2018 року набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери паркування транспортних засобів» № 2262–VIII від 21 грудня 2017 року, згідно з яким повноваження розгляду справ про адміністративні правопорушення та здійснення тимчасового затримання транспортних засобів мають інспектори з паркування.

Законом передбачено, що органи місцевого самоврядування мають впроваджувати автоматизовану систему контролю оплати паркування та вживати заходів щодо збільшення чисельності посадових осіб для прийняття на службу в органи місцевого самоврядування інспекторів із паркування. Тому передбачається, що одним із напрямів діяльності муніципальної варти в Україні буде діяльність інспекторів із паркування. З 01 листопада 2018 року вперше в Україні в м. Львові запрацювали інспектори з паркування, поки їх тільки 5, тривають конкурси [9].

Найодіознішим на сьогодні є Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей». Стаття 9 вказує, що в окремих районах Донецької та Луганської областей рішенням міських, селищних, сільських рад створюються загони народної міліції, на які покладається реалізація завдання з охорони громадського порядку в населених пунктах цих районів.

Координація діяльності загонів народної міліції з охорони громадського порядку в населених пунктах здійснюється відповідним сільським, селищним, міським головою.

Загони народної міліції утворюються на добровільних засадах із числа громадян України, які постійно проживають у відповідних населених пунктах окремих районів Донецької та Луганської областей.

Загони народної міліції під час охорони громадського порядку реалізують повноваження, передбачені для них законами України.

Про утворення та діяльність загонів народної міліції сільський, селищний, міський голова інформує місцеве населення через засоби масової інформації [10].

Третій рівень нормативно-правових актів отримав назву *міжнародний*, він містить міжнародні норми та стандарти, а також міжнародні акти з підтримання публічного порядку.

Слід зазначити, що основним міжнародним договором, ратифікованим Україною, є Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [11]. У статті 6 вказаної Хартії «Відповідні адміністративні структури й ресурси для виконання місцевою владою її завдань» ідеться про визнання можливості місцевої влади, без шкоди для більш загальних законодавчих положень, визначати свої власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління. Проте Хартія встановлює основоположні гарантії місцевого самоврядування, які забезпечують можливість органів місцевого самоврядування самостійно підтримувати муніципальний громадський порядок. До одної з таких гарантій треба віднести положення статті 4 «Сфера компетенції місцевого самоврядування», у якій зазначено, що «... муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тією владою, яка має найтісніший контакт із громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії...» [11].

Особливої ролі в окресленні напрямів створення та діяльності муніципальної варті, з погляду загальноприйнятого міжнародного значення, набули акти, схвалені органами Ради Європи (далі — РЄ) з питань реалізації поліцейської діяльності на локальному рівні [12, с. 168–172].

Серед них «Декларація про поліцію», схвалена резолюцією Парламентської асамблеї РЄ № 690 (1979) від 8 травня 1979 року [13]. У частині Б пункту 1 визначено, що поліція є публічною службою, створеною за законом, та відповідає за дотримання закону [14, с. 17]. У Декларації зазначено, що поліцейські функції з охорони публічного порядку, державної безпеки та розслідування правопорушень можуть виконувати як державні, так і муніципальні органи.

«Європейський кодекс поліцейської етики», схвалений резолюцією Комітету міністрів РЄ Rec (2001) 10 від 19 вересня 2001 року [15], визначає взаємодію правоохоронних структур із місцевими громадами та муніципальною владою. У цьому документі підкреслюється, що ефективність дій поліції залежить від тісного контакту з населенням та підтримки її з боку громади [14, с. 20]. Також констатується у Викладі мотивів резолюції Rec (2001) 10, що «останні кілька років у Європі простежується чітка тенденція повніше інтегрувати поліцію в громадянське суспільство й наближати її до населення» та що «ця мета в низці держав-членів досягається за допомогою розвитку "поліції за місцем проживання"» [14, с. 49].

Важливим документом є Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН «Кодекс поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку» від 17 грудня 1979 року, де зазначено: «... с) кожна посадова особа з підтримання правопорядку є частиною системи кримінального правосуддя, мета якої полягає в запобіганні злочинності та боротьбі з нею, і що поведінка кожної посадової особи цієї системи впливає на всю систему» [16].

До важливих складників у побудові муніципальної варті віднесемо й норми рекомендації Комітету міністрів РЄ № 7 (83) від 23 червня 1983 року «Про участь громадськості в кримінальній політиці» [17]. Роль громадськості в кримінальній юстиції окреслена такими рекомендаціями: значущість містобудівної діяльності для профілактики злочинності; роль громадських асоціацій у містах та локальних громадах у протидії кримінальним аспектам урбанізації; посилення ролі місцевої влади в запровадженні діалогу із цих питань у рамках соціальної профілактики [17].

Важливе значення у формуванні міжнародних стандартів щодо муніципальних органів охорони публічного порядку має рекомендація Комітету міністрів РЄ № Res (2003) 21 «Про співпрацю в галузі запобігання злочинам» від 24 вересня 2003 року [18], у преамбулі якої зазначається, що поряд із традиційними підходами, потенційно ефективним і рентабельним є розвиток та реалізація стратегії запобігання злочинам, у якій брали б участь місцеві органи влади та громадськість [18]. Згідно зі Статтею 10 Res (2003) 21, пропонується визнати необхідність залучення до діяльності із запобігання злочинам місцевих органів і місцевих громад у відповідній Конституції формі, з наданням їм у певній сфері права ініціативи та участі.

Зупинимося на рекомендації Парламентської Асамблеї РЄ № 1531 (2001) «Безпека та запобігання злочинності в містах: створення європейської обсерваторії», у якій було запропоновано у статті 8 обміркувати «принаймні в деяких країнах, доцільність розширення повноважень мерів у питаннях гарантування безпеки громадян, не послаблюючи водночас відповідальності центру, щоби мери могли уживати всі необхідні заходи в ім'я успішного втілення в життя обраного політичного курсу» [19].

Зі свого боку, рекомендація Комітету місцевих та регіональних влад Європи РЄ № 36 (1997) від 3 червня 1997 року «Про кримінальну та урбаністичну небезпеку в Європі та роль місцевої влади» у статті 6 містила визнання того, що «місцеві влади мають відігравати ключову роль у боротьбі зі злочинністю та що відповідні національні структури влади мають не лише співпрацювати з місцевою владою, але й переконатися в тому, що місцева влада має необхідні правотворчі та фінансові можливості в цій сфері» [20].

У Рекомендації Комітету місцевих та регіональних влад Європи РЄ № 80 (2000), схваленої на нараді 23–25 травня 2000 року, «Про кримінальну та урбаністичну небезпеку в Європі та роль місцевої влади» [21] наголошено на необхідності створення в європейських країнах муніципальної поліції. У статті 5 зазначається: «Сприяти створенню муніципальної поліції в країнах, де вона вважається найкращим рішенням, з чіткою законодавчою відповідальністю та адекватними ресурсами для практичного функціонування, вважаючи, що вона відіграє важливу роль у запобіганні злочинам».

Останнім, але не менш важливим, є *локальний рівень*, який передбачає нормативне регулювання створення та діяльності муніципальної варти територіальною громадою. Серед цих нормативно-правових актів необхідно виділити:

Статути територіальних громад.

Найбільш прогресивною формою є закріплення положення про муніципальну варту в головному документі місцевої громади — Статуті територіальної громади. На сьогодні ці положення закріплені в статутах міст Львова, Луцька та Тернополя. Так, у статті 66 Статуту територіальної громади м. Львова зазначено: «...3. З метою підвищення рівня захищеності життя, здоров'я, прав і свобод громадян, їх власності, сприяння охороні громадського порядку у м. Львові, запобігання правопорушенням, посиленню боротьби зі злочинністю, Львівська міська рада утворює муніципальну варту, яка утримується за рахунок коштів міського бюджету м. Львова» [22].

Рішення місцевих рад про створення муніципальної варти.

На сьогодні в Україні органами місцевого самоврядування створено 43 підрозділи муніципальної варти, їх лєвова частка — це комунальні підприємства з назвою «Муніципальна варта», «Муніципальна поліція», «Муніципальна гвардія», а також невелика кількість департаментів, управлінь [23] з однойменною назвою [24, с. 136–140].

Прикладом є рішення Ніжинської міської ради Чернігівської області № 14–41/2018 від 08 серпня 2018 року «Про створення комунального підприємства Ніжинської міської ради Чернігівської області «Муніципальна служба правопорядку-ВАРТА» та затвердження Статуту комунального підприємства Ніжинської міської ради Чернігівської області «Муніципальна служба правопорядку-ВАРТА», згідно з яким муніципальна варта створюється задля забезпечення на території м. Ніжина охорони громадського порядку, законності, прав, свобод і законних інтересів громадян у взаємодії з правоохоронними органами, профілактики правопорушень; інформування правоохоронних органів про вчинені або такі, що готуються,

злочини або адміністративні правопорушення; охорони майна, що перебуває в комунальній власності; здійснення нагляду та контролю за дотриманням та виконанням вимог законодавства про благоустрій, про відходи, захисту прав споживачів, громадського порядку та охоронної діяльності [25].

3. Локальні акти щодо наділення муніципальної варти повноваженнями.

Згідно з рішеннями виконавчих комітетів місцевих рад, посадові особи муніципальної варти, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення, для виконання покладених на них функцій наділяються повноваженнями на складання протоколів про адміністративне правопорушення [26].

Висновки. Аналіз Конституції України, національного та міжнародного законодавства дає підстави зробити висновок, що правові засади створення та діяльності муніципальної варти в Україні будуються на 4 базових рівнях:

Конституційний рівень (засадничі норми, правозабезпечувальні та правоохоронні норми).

Законодавчий рівень (норми-заборони, регулятивні та регламентувальні норми).

Міжнародний рівень (міжнародні норми та стандарти, міжнародні акти з підтримання публічного порядку).

Локальний рівень (статути територіальних громад, рішення місцевих рад про створення муніципальної варти, локальні акти щодо наділення муніципальної варти повноваженнями).

Удосконалення правової бази становлення та розвитку муніципальної варти в Україні, зокрема проекту закону «Про муніципальну варту», є предметом подальших наукових розвідок.

Список використаних джерел

1. Білорусов С. Г., Шкарапата Я. Є. Правові засади формування та практика створення поліції місцевого самоврядування. *Юридичний бюлетень*. 2016. № 3. URL: <http://oduvvs.edu.ua/wp-content/uploads/2016/09/2016.3.YUridichnij.Byuletjen.pdf#page=86> (дата звернення 05.11.2018).
2. Волуйко О. М. Адміністративно-правові засади діяльності муніципальної міліції в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Дніпропетровськ, 2015. 24 с.
3. Кадала В. В. Роль територіальних громад у забезпеченні охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 2 (63). URL: <http://www1.dli.donetsk.ua/ljd-archive/category/34-activities-science-ljd-archive-2018-2s?download=125:activities-science-ljd-archive-2018-2-s-07-pdf> (дата звернення 05.11.2018).
4. Комісаров С. А. Актуальні питання функціонування місцевої (муніципальної) поліції. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pppd_2018_1_20 (дата звернення 05.11.2018).
5. Мінка Т. П. Проблемні питання створення місцевої (муніципальної) поліції в Україні. *Правова позиція*. 2017. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2017_2_5 (дата звернення 05.11.2018).
6. Юрко С. С. Недержавна охоронна і правоохоронна діяльність в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 24 с.
7. Про муніципальну варту : проект закону України від 18.05.2015 року № 2890. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55192 (дата звернення 05.11.2018).
8. Мустафа Найєм. Чому муніципальні варти перетворились в міські армії для тиску на громадян. *Телеканал новин «24»*. URL: https://24tv.ua/chomu_munitsipalni_varti_peretvorilis_v_miski_armiyi_dlya_tisku_na_gromadya_n_n1009834/ (дата звернення 05.11.2018).
9. У Львові запрацювали інспектори з паркування. *Львівська міська рада*. URL: <https://cityadm.lviv.ua/news/city/transport/257385-u-lvovi-zapratsiuvaly-inspektory-z-parkuvannia> (дата звернення 05.11.2018).
10. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України відвід 16.09.2014 № 1680-VII. Дата оновлення: 05.10.2018. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1680-18> (дата звернення 05.11.2018).

11. Європейська хартія місцевого самоврядування. Офіційний переклад. *Бюлетень законодавства і юридичної практики України*. 2002. № 10. С. 10–17.
12. Орлов В. А. Конституційні засади формування та діяльності муніципальної міліції (поліції): порівняльно-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 237 с.
13. Резолюція № 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію». URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_803 (дата звернення 05.11.2018).
14. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / За заг. редакцією О. А. Банчука. К.: Москаленко О. М., 2013. 588 с.
15. The European Code of Police Ethics. Recommendation Rec (2001) 10 on 19 September 2001. URL: <https://polis.osce.org/node/4711> (дата звернення 05.11.2018).
16. Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН «Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку». URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_282 (дата звернення 05.11.2018).
17. Recommendation No. r (83)7 of the Committee of Ministers to member states on participation of the public in crime policy. URL: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/8108> (дата звернення 05.11.2018).
18. Рекомендація № Rec (2003) 21 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про співробітництво в галузі запобігання злочинам» URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_847 (дата звернення 11.11.2018).
19. Рекомендация 1531 (2001) «Безопасность и профилактика преступности в городах: создание европейской обсерватории» (док. 9173). URL: <https://tm.coe.int/1680641617> (дата звернення 01.12.2018).
20. On crime and urban insecurity in Europe : Recommendation of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe 36(1997) on 3 June 1997. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=845543&Site=COE> (дата звернення 01.12.2018).
21. On crime and urban insecurity in Europe: the role of local authorities : Recommendation 80 (2000) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe adopted 23–25 May 2000. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=831357&Site=COE> (дата звернення 01.12.2018).
22. Статут міста Львова. URL: <https://city-adm.lviv.ua/lmr/city/regulations> (дата звернення 01.12.2018).
23. Про затвердження Положення Управління муніципальної інспекції Мукачівської міської ради в новій редакції. URL: http://www.mukachevo-rada.gov.ua/images/docs/proects_miska_rada/20180927/24.doc (дата звернення 01.12.2018).
24. Лебедев С. В., Ільїн С. А., Гайовик В. О. Муніципальна поліція. Муніципальна варта: навчально-практичний посібник. Львів, 2018. 316 с.
25. Про створення комунального підприємства Ніжинської міської ради Чернігівської області «Муніципальна служба правопорядку-ВАРТА» та затвердження Статуту комунального підприємства Ніжинської міської ради Чернігівської області «Муніципальна служба правопорядку-ВАРТА» (15.08.2018). URL: <http://nizhynrada.gov.ua/article/1437/rshennyu-priyuyat-na-41-ses-7-sklikannya-08-13-serpnya-2018-roku-.html> (дата звернення 01.12.2018).
26. Про надання повноважень посадовим особам Комунального підприємства «Муніципальна варта» Ірпінської міської ради на складання протоколів про адміністративне правопорушення : рішення виконавчого комітету № 129 від 19.06.2018. URL: <https://imr.gov.ua/attachments/article/9798/%E2%84%96129.PDF> (дата звернення 01.12.2018).

Орлов Виктор Анатольевич,
кандидат юридических наук
(Донецкий юридический институт МВД Украины, г. Мариуполь)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4023-332X>

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СТРАЖИ В УКРАИНЕ

В статье проанализированы нормативно-правовые основы становления муниципальной стражи в Украине на современном этапе развития государства. Проведено исследование положений Конституции Украины, национального и международного законодательства, на основании чего автор делает вывод, что на сегодняшний день существует четыре базовые уровни (конституционный,

законодательный, международный и локальный) правового обеспечения создания и деятельности муниципальной стражи в Украине.

Ключевые слова: правовые основы; анализ; муниципальная стража; становление; базовые уровни

Orlov Viktor Anatoliiovych,

PhD in Law

(Donetsk Law Institute, MIA of Ukraine, Mariupol)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4023-332X>

THE LEGAL BASIS FOR THE FORMATION OF THE MUNICIPAL GUARD IN UKRAINE

Significant changes in the social, political, economic and other areas of life in Ukraine created conditions for further democratization and humanization of society, enhancing the protection of human rights and freedoms in accordance with the requirements of international legal acts and state obligations to the European community. These transformations are impossible without a strong and stable rule of law at both the national and local levels. The Constitution of Ukraine and other regulatory legal acts impose the obligation of law enforcement not only to state bodies, but also to local governments. This underlines the relevance of the study of the regulatory framework for the formation of a new law enforcement unit in Ukraine, namely the municipal police. The purpose of this article is to analyze the regulatory framework of the municipal police (guard), to determine the levels of legal support for the creation and functioning of the municipal guard in Ukraine. The study also considered the provisions of the Constitution of Ukraine as a fundamental document in the formation of any body and subdivision in the state. The rules, which regulate the ensuring by the municipal guard the rights and freedoms of persons who live on the territory of a community (united territorial community) were singled out. During the examination of the legislative level of the formation of the municipal guard, particular attention was given to the draft law "On the Municipal Guard" and legislative support for the activities of municipal parking inspectors. In the course of the international level studies, attention was paid to the acts of the Council of Europe on the implementation of policing at the local level. The author studied the local level from the angle of the normative regulation of the creation and functioning of the municipal guard by the territorial community. The most progressive form was singled out, that is the Charter of the territorial community, in which the provisions on the municipal guard are fixed. Having analysed the Constitution of Ukraine, national and international legislation the author concludes that legal framework for the establishment and operation of the municipal guard in Ukraine are built on 4 basic levels:

1. The constitutional level (basic norms and law enforcement norms).
2. Legislative level (norms-prohibitions and regulatory standards).
3. International level (international norms and standards, international acts for maintaining public order).
4. Local level (charters of local communities, decisions of local councils on the establishment of a municipal guard, local acts on the empowerment of the municipal guard).

Improving of the legal framework for the formation and development of the municipal guard in Ukraine, in particular the draft law "On the Municipal Guard", is the subject of further research.

Key words: legal basis; analyze; municipal guard; formation; basic levels

Надійшла до редколегії 17.03.2019