



DOI 10.37491/UNZ.101.3
УДК 342.25-351.745



Грина ЛИТВИНЕНКО¹

МУНІЦИПАЛЬНІ ОРГАНИ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ: ПОНЯТТЯ ТА ПРАКТИКА ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Аналізуються різноманітні підходи до формулювання поняття органів, які створюються місцевими радами з метою охорони правопорядку в територіальних громадах. У ході дослідження виявлені значні розбіжності в найменуванні зазначених органів у різних громадах. Серед найбільш вживаних є назви: «муніципальна поліція», «муніципальна варта», «муніципальна охорона», «муніципальна гвардія». Висловлені критичні зауваження щодо вживання назви «муніципальна поліція» та визнані переконливими аргументи на користь назви «муніципальна варта». Додатково аргументована доцільність використання найменування «муніципальні» до позначення органів, на які покладається охорона правопорядку в межах територіальної громади, та недоцільність віднесення органів, які здійснюють окремі функції з охорони правопорядку на певній території до правоохоронних органів. Виокремлені специфічні ознаки, які притаманні органам з охорони правопорядку, що створюються в територіальних громадах. Запропоновано провести уніфікацію поняття, яке застосовується до найменування відповідних органів, а саме — «муніципальні органи охорони правопорядку» та сформульоване власне розуміння цієї дефініції як органів місцевого самоврядування, які створюються відповідною місцевою радою з метою забезпечення інтересів територіальної громади у сфері підтримки правопорядку, є їй підконтрольними і підзвітними та фінансуються з місцевого

¹ кандидатка юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, Lytvynenko380@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-4948-1293>.



бюджету. Проаналізована практика запровадження та функціонування муніципальних органів охорони правопорядку в різних територіальних громадах. Виявлено, що створюються такі органи або як окремих елемент у структурі інших виконавчих органів місцевого самоврядування у формі інспекції, департаменту, відділу, або можуть утворювалися як комунальні охоронні підприємства з підпорядкуванням або безпосередньо місцевій раді, або одному з її виконавчих органів. Доведено, що перша організаційно-правова форма є більш доречною і виправданою. Зважаючи на коло завдань, які виконують муніципальні органи з охорони правопорядку, визначено, що вони мають входити до структури виконавчих органів місцевого самоврядування, а не створюватися у формі комунальних підприємств. За результатами дослідження аргументована необхідність включення до необхідних кроків муніципальної реформи, яка буде відновлена після завершення війни, прийняття спеціального закону, в якому має бути чітко визначена назва, організаційно-правова форма, завдання, функції, види, форми та методи діяльності муніципальних органів охорони правопорядку.

Ключові слова: муніципальна варта, муніципальна поліція, муніципальні органи охорони правопорядку.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Війна поставила на паузу системне реформування організації публічної влади в нашій державі, яке тривало протягом останніх років. Проте завершення війни неминуче актуалізує і потребу продовження муніципальної реформи, подальшої послідовної передачі частини державних функцій на рівень територіальних громад. Серед напрямків такої децентралізації важливе місце займає сфера охорони порядку в громаді, адже громадський спокій, впевненість в особистій безпеці — це те, чого найбільше очікують люди в місцях їхнього безпосереднього проживання.

Безумовно, підтримання публічної безпеки та правопорядку, всебічна охорона прав і свобод людини є основними завданнями правоохоронних органів і, в перш чергу, Національної поліції. Водночас протягом багатьох років висувається ідея про необхідність передачі частини функцій з охорони громадського порядку органам місцевого самоврядування. Вбачається, що після завершення війни роль органів місцевого самоврядування в цій сфері має лише зрости.

Це питання жваво обговорювалось як у науковій, так і практичній площинах, проте до формування необхідної наукової бази справа так і не дійшла, що відповідно породжує надзвичайно різноманітні погляди на правову природу муніципальних органів з охорони громадського порядку, коло їхніх повноважень, межі діяльності та форми їх взаємодії з державними правоохоронними органами.



Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» лише в загальних рисах окреслює право органів місцевого самоврядування на створення органів з охорони правопорядку, не містить правових вказівок щодо уніфікованої назви таких органів, їхніх безпосередніх завдань та компетенції. З іншого боку, названі органи широко використовують надану їм можливість щодо створення відповідних органів, внаслідок чого в різних територіальних громадах функціонують муніципальні дружини, вarti, органи муніципальної поліції тощо. Коло їхніх повноважень теж надзвичайно різноманітне: це і контроль за дотриманням правил благоустрою, за додержанням правил утримання домашніх тварин, виявлення фактів самовільного зайняття земельних ділянок і, власне, запобігання правопорушенням, що посягають на громадський порядок.

Таким чином, невизначеність правового регулювання та неоднорідна практика створення та функціонування відповідних органів вимагає всебічного вивчення доцільності існування муніципальних органів з охорони правопорядку, визначення їхніх місця і ролі в системі органів місцевого самоврядування, засад співвідношення та співпраці з правоохоронними органами, щоб після скасування військового стану та повернення до мирного життя ці органи могли якнайшвидше долучитись до забезпечення громадського порядку. Наведені обставини визначають *актуальність обраної теми дослідження* та окреслюють коло питань, що підлягають розгляду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З'ясування правового статусу органів охорони правопорядку у сфері місцевого самоврядування було у довоєнний час доволі популярним напрямком наукових пошуків серед вітчизняних науковців. Такі дослідження проводились у контексті визначення конституційно-правових засад реалізації органами місцевого самоврядування правоохоронної функції. Зокрема, варто відмітити праці Т. І. Гудзь, Б. В. Калиновського, Н. В. Камінської, А.М. Колодія, В.В. Кравченка, В. Б. Любчика, А. Г. Пишної, А. Є. Шевченка та ін. Значний доробок напрацьований щодо окреслення адміністративно-правових засад такого роду діяльності, зокрема, в працях таких вчених, як: В. О. Басс, О. М. Волуйко, Н. В. Капітонова, А. І. Камінський, Я. М. Когут, В. А. Орлов, А. В. Сергеев, К. В. Сесемко, Ю. М. Топчій та ін.

Названі автори досліджували різні теоретичні аспекти муніципальної правоохоронної діяльності переважно в контексті правового статусу органів муніципальної міліції, згодом — поліції, а в останні роки — муніципальної вarti.

Проте наведені наукові доробки так і не виробили єдиного підходу та дефініції щодо органів, які покликані забезпечувати правопорядок на рівні територіальної громади, не розв'язали проблему правової прогалини щодо нормативного регулювання в цій сфері. Практика, що має місце щодо створення відповідних органів, лише порушує усе нові проблеми, які і потребують свого наукового аналізу. Таким чином, незважаючи на значну кількість наукових праць в обраній сфері дослідження, тема зберігає свою актуальність.



Мета дослідження полягає в аналізі понятійного апарату, засад правового регулювання, практики запровадження органів з охорони правопорядку на рівні територіальних громад та внесення пропозицій щодо уніфікованої назви та організаційно-правової форми відповідних органів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ідея про необхідність існування особливого органу публічної влади в системі органів місцевого самоврядування, який покликаний забезпечувати правопорядок у межах конкретної територіальної громади, не є новою. Обґрунтовується ця ідея з погляду загальної ролі і призначення місцевого самоврядування — як право територіальної громади самостійно дбати про власний добробут і спокій, про безпеку своїх мешканців.

Значна кількість науковців обґрунтовувала доцільність створення місцевого правоохоронного органу від початку запровадження місцевого самоврядування в нашій державі. Проте єдності ні щодо назви, ні щодо основних його повноважень не було. Водночас простежується певна тенденція. Переважно в більш ранніх наукових дослідженнях використовувалась назва «місцева міліція» (А. І. Камінський [2], А. В. Сергеев [1]). З часом більш вживаною стає назва «муніципальна міліція» (наприклад, К. В. Сесемко [3], а у зв'язку із заміною терміна «міліція» та «поліція» це поняття починає вживатись і в контексті місцевих органів, наприклад, у дослідженнях Т. І. Гудзь [4], Н. В. Капітонової [5]).

Також науковці оперують й іншими назвами — «комунальні охоронні підприємства», «муніципальні органи охорони громадського порядку», «муніципальна дружина», «муніципальна варта» тощо.

Щодо пояснення природи аналізованих органів однастайності серед науковців теж немає. Наприклад, А. С. Поклонський, оперуючи терміном «муніципальна міліція», зауважує, що її сутність полягає в тому, що вона створюється органами місцевого самоврядування та підзвітна їм, але і тісно взаємодіє і підпорядкована державним міліцейським структурами [6, с. 16], на що А. І. Камінський зазначив, що муніципальна поліція створюється і фінансується за рахунок місцевого бюджету, а отже — не підпорядкована державним органам [2, с. 5].

Згодом Т. І. Гудзь, яка терміни «місцева міліція» і «муніципальна поліція» вживає як синоніми, визначила їх як спеціальний правоохоронний орган, який створюється органами місцевого самоврядування для забезпечення охорони прав і свобод громадян та громадського порядку на території села, селища, міста та фінансується з місцевого бюджету [4, с. 8].

З більш пізніх наукових доробок варто навести визначення «муніципальної варти», яке Ю. М. Топчій тлумачить як «організаційно відокремлену частину муніципального управлінського механізму, яка наділена владними повноваженнями, правоохоронною компетенцією та необхідними засобами для здійснення визначеного установчими документами кола правоохоронних завдань на території юрисдикції відповідної територіальної громади» [7, с. 57]. Правові засади запровадження в Україні муні-



ципальної варті також детально досліджує В. А. Орлов, який, зокрема, особливо наголошує на необхідності вдосконалення законодавчого забезпечення в цій сфері [8, С. 64].

Аналіз наукових позицій щодо визначення назви та поняття муніципальних органів, покликаних забезпечувати правопорядок, дозволяє дійти деяких проміжних висновків.

По-перше, попри те, що науковці вживають різні формулювання, їхня суть доволі уніфікована. Розбіжності зумовлені, насамперед, тією термінологією, яка вживається в окремих нормативно-правових актах і в контексті реформування вітчизняної правоохоронної системи, що зумовило перерформування міліції на поліцію, і в контексті відсутності уніфікованого закону, який остаточно закріпив би єдину назву за аналізованими органами.

По-друге, відсутність належного законодавчого забезпечення обумовлює невизначеність щодо низки принципів положень: щодо підлеглості, озброєності чи неозброєності таких підрозділів, а також тих завдань і функцій, які мають ці органи виконувати. Не в останню чергу такі зміни в підходах до аналізованої назви були обумовлені окремими спробами нормативного регулювання статусу місцевих органів з охорони правопорядку.

Протягом 2001–2015 рр. було розроблено з десяток законопроектів. Одним з перших став проект Закону України «Про міліцію місцевого самоврядування» від 19 червня 2001 р. [9]. Поняття «муніципальна поліція» було вжито в проекті Закону України «Про муніципальну поліцію» від 10 липня 2014 р. [10]. Більш оригінальна назва була використана в Законопроекті «Про муніципальну варту» від 18 травня 2015 р. [11]. Останній Законопроект, хоч і був відкликаний у 2019 році, проте сприяв тому, що назва «муніципальна варту» набула значної популярності при утворенні відповідних органів.

Хоча назви перерахованих законопроектів різняться, визначення відповідних органів в них переважно формулюється як спеціальний правоохоронний орган у системі місцевого самоврядування, що створюється місцевою радою (згодом радою об'єднаної територіальної громади) з метою виконання повноважень місцевого самоврядування щодо «забезпечення на території, що перебуває під юрисдикцією відповідної ради, законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян та утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету» [9–11].

Такий стан спонукав науковців неодноразово наголошувати на необхідності «на законодавчому рівні закріпити правовий статус та повноваження утворень територіальних громад з охорони громадського порядку» [12, с. 41] та знайти оптимальні організаційно-правові форми, в яких має здійснюватись функція місцевого самоврядування щодо безпеки життєдіяльності населення громади [13, с. 44].

Розбіжності в назвах простежувались не лише в законодавчій, але і в практичній площині. До початку 2022 року на муніципальній рівні активно створювались органи, які здійснювали окремі, покладені на органи місцевого самоврядування функції з охорони правопорядку і частково продовжують здійснювати після початку повномасштабного вторгнення. І мають



ці органи абсолютно різні назви. Наприклад, Муніципальна варта (в містах Дрогобич, Дніпро, Вінниця, Львів, Івано-Франківськ, Чернігів, Одеса, Житомир), Муніципальна поліція (міста Олександрія, Ужгород). Щодо назви «муніципальна поліція» спостерігається загальна тенденція зменшення випадків її вживання. Також трапляються назви Муніципальна дружина (міста Дубно, Хмельницький), Муніципальна охорона (міста Суми, Київ, Чорноморськ), Муніципальна гвардія (міста Кам'янське, Кривий Ріг). Як бачимо, варіацій досить багато.

Варто в цьому контексті згадати і про зарубіжний досвід. Як свідчить дослідження, проведене В. Гайдаєм, у більшості європейських країн функціонують муніципальні сили правопорядку в різних формах: муніципальної поліції (Чехія, Латвія), муніципальної охорони (Польща) тощо [14, с. 61]. Не заглиблюючись в аналіз досвіду інших країн, оскільки це не є предметом конкретно цього дослідження, все ж зазначимо, що розуміння статусу відповідних органів у зарубіжних країнах залежить від того, чи розглядаються вони як територіальні представництва центральної поліції з відповідним державним фінансуванням (Нідерланди, частково Великобританія), чи мають самостійний статус і фінансуються з місцевого бюджету (Франція), тобто чи є вони місцевими державними правоохоронними органами, чи громада покладає на них інші функції із забезпечення правопорядку, не створюючи конкуренцію державним інституціям.

Власне дискусія переходить у площину не лише щодо назви, але і щодо правової природи цих органів. У першу чергу, питання полягає в тому, чи розглядати аналізовані органи правоохоронними. Якщо врахувати, що національне законодавство не дає чіткого розуміння поняття правоохоронних органів, то проблема набуває ще більшої гостроти. Але якщо виходити хоча б з того, що однією з властивостей правоохоронних органів є наявність озброєних формувань, якими не повинні володіти інші інституції, наділення їх специфічними повноважень для попередження та виявлення правопорушень, відповідно й муніципальні органи, які покликані забезпечувати правопорядок в межах територіальної громади, не можуть вважатись правоохоронними органами [15, с. 84]. Аналізовані утворення є лише допоміжними виконавчими органами місцевого самоврядування, на які може бути покладено виконання окремих охоронних дій.

Відповідно вживання терміна «муніципальна поліція», з погляду національного законодавства, є недоречним, оскільки все ж необхідно чітко розмежовувати державний правоохоронний орган від інших органів, які здійснюють окремі завдання з охорони правопорядку. Ця вимога впливає і з положень Закону України від 02 жовтня 2018 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо використання найменування та ознак належності до Національної поліції України» [16], який заборонив використання суб'єктами публічної влади, громадськими формуваннями, юридичними та фізичними особами ознак належності та найменування поліції. З іншого боку, в Законі України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 р. [17] вживається термін «органи правопорядку» в кон-



тексті того, що поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з іншими органами правопорядку, розмежовуючи тим самим органи поліції і органи правопорядку.

Отже, пошук найбільш вдалого формулювання для позначення органів правопорядку, що можуть створюватись на рівні територіальних громад, виводить нас на термінологічну конструкцію – «муніципальні органи охорони правопорядку». Від правоохоронних органів їх відрізняє те, що вони створюються відповідною місцевою радою і їй підконтрольні; фінансуються за рахунок місцевого бюджету; не можуть мати у своєму складі озброєні формування, і їхня діяльність спрямована на забезпечення інтересів територіальної громади щодо забезпечення громадського правопорядку на певній території [18, с. 234].

Але перш ніж сформулювати поняття запропонованої назви, варто також додатково аргументувати вживання в ній позначення «муніципальні», адже подеколи лунають слушні зауваження, що такий термін відсутній у національному законодавстві. Проте він увійшов у широкий вжиток у різних варіаціях – муніципальне право, муніципальна реформа, Муніципальний кодекс. Є все підстави послугоуватись поняттям «муніципальна влада» — як «система владних відносин, у рамках якої реалізуються функції і повноваження місцевого самоврядування» [19, с. 10]. А ті органи, які в рамках реалізації функцій місцевого самоврядування здійснюють повноваження з охорони правопорядку на певній території, виправдано і логічно називати муніципальними.

І хоча окремі автори формулюють поняття як «муніципальні органи правопорядку» [20, с. 24], вважаємо, що назва має бути більш конкретизована, а отже, на основі проведеного аналізу робимо проміжний висновок про доцільність запровадження та вживання поняття «*муніципальні органи охорони правопорядку*» та розуміння його як органи місцевого самоврядування, які створюються відповідною місцевою радою з метою забезпечення інтересів територіальної громади у сфері підтримки правопорядку, є їй підконтрольним і підзвітним та фінансуються з місцевого бюджету.

Крім наукового формулювання відповідної категорії, важливе значення має належне правове регулювання порядку створення та функціонування муніципальних органів охорони правопорядку.

Конституція України у ст. 143 [21] лише в загальному закріплює право територіальних громад на утворення, реорганізацію та ліквідацію комунальних підприємств, організацій і установ; вирішення інших питань місцевого значення, віднесених законом до компетенції місцевого самоврядування.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» у ч. 1 ст. 38 серед власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів місцевих рад щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян закріпив повноваження на «підготовку і внесення на розгляд ради пропозицій щодо створення відповідно до закону міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування» [22].

Безумовно, згадана норма не відповідає сучасним реаліям, навіть назва «міліція» давно відійшла у минуле. А відсутність спеціального закону,



який регулював би порядок створення такого органу, фактично унеможливило реалізацію цієї норми закону.

Тому під час створення муніципальних органів охорони правопорядку місцеві ради посилались на норми законів «Про рекламу», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про благоустрій населених пунктів», «Про відходи» (в чинній редакції «Про управління відходами») та інші, які визначали низку обов'язків органів місцевого самоврядування, зокрема і контролюючого характеру.

Зважаючи на таке невпорядковане законодавче регулювання, переважну роль у правовому регулюванні створення та діяльності муніципальних органів охорони правопорядку відіграють локальні нормативно-правові акти. Так, відповідні норми містяться у статутах територіальних громад. Наприклад, Статут міста Львова закріплює, що «з метою підвищення рівня захищеності життя, здоров'я, прав і свобод громадян, їхньої власності, сприяння охороні громадського порядку у Львові, запобіганню правопорушенням, Львівська міська рада утворює муніципальну варту, яка утримується за рахунок коштів міського бюджету» [23]. Статут територіальної громади міста Луцька у ст. 43 передбачає створення управління муніципальної поліції, яка утримується за рахунок міського бюджету [24].

Але конкретні норми щодо муніципальних правоохоронних утворень у статутах територіальних громад переважно відсутні. Як правило, у статутах міститься загальний припис про створення безпечних умов проживання, забезпечення правопорядку, законності, охорони прав та свобод жителів, у межах, встановлених законами України. Наприклад, така норма міститься у Статуті міста Харкова [25].

Серед інших локальних нормативно-правових актів, які приймаються органами місцевого самоврядування з метою впорядкування відносин у сфері правопорядку, варто назвати Правила благоустрою населених пунктів. Наприклад, повноваження Муніципальної дружини Львова визначені в Правилах благоустрою міста Львова [26].

Але, як правило, безпосереднє створення муніципальних органів правопорядку відбувається шляхом прийняття локальних нормативно-правових актів у формі рішень місцевих рад про їх створення з наступним затвердженням статутів чи положень, які визначають засади їхньої діяльності.

Так, у місті Хмельницькому перше відповідне підприємство було створено рішенням виконавчого комітету Хмельницької міської Ради народних депутатів № 886 від 11 квітня 1996 р. Згідно з цим рішенням був затверджений Статут патрульно-постової служби муніципальної поліції охорони громадського порядку м. Хмельницького [27].

Наступним правоутворювальним документом стало рішення Хмельницької міської ради від 12 червня 2003 р. № 528 «Про створення Хмельницького міського комунального підприємства «Муніципальна дружина» і також затвердження його Статуту» [28]. На сьогодні чинною є редакція Статуту Хмельницького міського комунального підприємства «Муніципальна дружина», схвалена рішенням тридцять п'ятої сесії Хмельницької міської



ради від 11 грудня 2019 р. № 52 [29], згідно з якою «Муніципальна дружина» є комунальним унітарним комерційним підприємством на базі відокремленої частини комунальної власності територіальної громади м. Хмельницького, яке підпорядковане управлінню житлово-комунального господарства Хмельницької міської ради. Основною метою «Муніципальної дружини» згідно зі Статутом визначено захист майна, забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів господарювання та фізичних осіб, органів державної влади та місцевого самоврядування; запобігання порушенням законодавства у сфері благоустрою, торгівлі, розваг, відпочинку, зовнішньої реклами, проведення будівництва, захисту прав споживачів, а також правопорушенням, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку [29].

Також простежується загальна тенденція поступової зміни назви відповідних органів на назву «Муніципальна варта». Так, Рішенням міської ради Ужгорода від 21 березня 2008 р. було затверджено Положення про управління муніципальної поліції, де визначалось, що Управління муніципальної поліції є самостійним структурним підрозділом Ужгородської міської ради, створене Ужгородською міською радою та їй підзвітне та підконтрольне [30]. Проте згодом Управління муніципальної поліції було реформовано в Управління муніципальної варти [31]. При цьому основні його завдання залишилися незмінними: здійснення контролю за станом благоустрою в місті Ужгороді, збереження озеленення, водойм, земельних ресурсів, дотримання правил паркування транспортних засобів та правил торгівлі і надання послуг, здійснення функцій контролю за розміщенням об'єктів зовнішньої реклами.

Окремим питанням, яке має бути вирішено при створенні відповідного органу — це визначення його організаційно-правової форми та місця в системі органів місцевого самоврядування.

Вирішення переважної більшості питань щодо забезпечення життєдіяльності територіальної громади покладено законом на виконавчі ОМС, тобто виконавчі органи місцевих рад. Ч. 1 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає перелік виконавчих органів, які можуть створювати місцеві ради: виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи [22].

Використовуючи конструкцію «та інші», місцеві ради самостійно вирішують питання про організаційну структуру та найменування їхніх виконавчих органів, що на практиці реалізується через поширену практику створення, крім відділів та управлінь також департаментів, секторів, служб, інспекцій та інших.

І є доволі поширеною практика, коли органи з охорони правопорядку вписуються в цю організаційну структуру виконавчих органів. Наприклад, у Львові міська рада рішенням від 04 лютого 2021 р. № 55 «Про затвердження структури виконавчих органів Львівської міської ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів» [32] залишила Управління безпеки міста Львівської міської ради, завданнями якого є формування та забезпечення реалізації заходів з питань законності, правопорядку, безпеки, охорони прав і законних інтересів мешканців та гостей міста



на території м. Львова [33]. У свою чергу, під управлінням цього органу функціонує Львівське комунальне підприємство «Муніципальна варта».

У Летичівській об'єднаній територіальній громаді Хмельницької області діє Відділ муніципальної поліції з благоустрою Управління житлово-комунального господарства, енергозбереження, благоустрою та громадського порядку виконавчого комітету селищної ради, який серед інших повноважень «забезпечує охорону громадського порядку на території Летичівської територіальної громади; бере участь у попередженні, запобіганні та припиненні правопорушень, що посягають на громадський порядок і безпеку» [34].

Тобто, як бачимо, органи, установи, підприємства, на які покладаються функції з охорони правопорядку в межах територіальної громади, можуть створюватись як окремий елемент у структурі інших виконавчих органів місцевої ради у формі інспекції, департаменту, відділу або можуть утворювались як комунальні охоронні підприємства з підпорядкуванням або безпосередньо місцевій раді, або одному з її виконавчих органів. Такі розбіжності знову ж таки пов'язані з відсутністю чітких нормативних встановлень; щодо цього відповідно місцеві ради на власний розсуд визначають місце охоронних установ у своїй організаційній структурі.

Проблема полягає в тому, що в разі створення муніципальних органів з охорони правопорядку у формі комунальних підприємств виникає питання щодо визначення їхньої правової природи. Більшість вчених зазначає, що комунальні підприємства відрізняються від виконавчих органів тим, що не мають владних повноважень. А «виконавчі органи» традиційно пов'язують із здійсненням управлінських та виконавчо-розпорядчих функцій в межах відповідних владних повноважень. При цьому «державно-владні повноваження передбачають здатність прийняття обов'язкових до виконання рішень і забезпечення їх здійснення тими, кому вони адресовані» [35, с. 15]. Якщо базуватись на такому визначенні, то до виконавчих органів місцевого самоврядування можна віднести лише ті органи, які за організаційно-правовою формою створені як структурний підрозділ апарату місцевої ради.

З іншого боку, маємо поширені випадки реалізації комунальними підприємствами делегованих їм виконавчих та організаційно-розпорядчих функцій місцевого самоврядування. При цьому їхня діяльність має чітко виражені ознаки владної діяльності, оскільки їхні вказівки є обов'язковими до виконання. Тому, незалежно від організаційно-правової форми, чи вони включаються до структури виконавчих органів місцевої ради як окремий відділ, інспекція, департамент, чи створюються як комунальне підприємство, вони є організаційно відокремленою частиною муніципального управлінського механізму, наділені владними повноваженнями та необхідними засобами для здійснення управлінського впливу з метою охорони правопорядку в територіальній громаді.

Отже, самостійні пошуки органами місцевого самоврядування відповідної організаційної форми таких органів також потребує законодавчого врегулювання цього питання.



Висновки. Проведене дослідження поняття та практики запровадження органів, які створюються в територіальних громадах з метою охорони правопорядку, дозволяє зробити такі висновки:

По-перше, потребує уніфікації назва, яка застосовується до найменування відповідних органів. Аналіз практики створення муніципальних органів охорони правопорядку в різних територіальних громадах свідчить про суттєві розбіжності. Найбільш вживаними є назви: «муніципальна поліція», «муніципальна варта», «муніципальна дружина», «муніципальна охорона», «муніципальна гвардія». Провести таку уніфікацію можливо лише шляхом прийняття спеціального закону. При цьому недоречною, на наш погляд, є назва «муніципальна поліція», оскільки все ж необхідно чітко розмежовувати державний правоохоронний орган від інших органів, які здійснюють окремі завдання з охорони правопорядку. Зважаючи на наявну практику, найбільш поширеною сьогодні є назва «муніципальна варта», яка цілком має право на існування.

По-друге, щодо правової природи аналізованих органів. Вважаємо, що немає підстав відносити їх до правоохоронних, вони лише можуть виконувати окремі правоохоронні дії, тому вважаємо за можливе визначити їх як «*муніципальні органи охорони правопорядку*» — органи місцевого самоврядування, які створюються відповідною місцевою радою з метою забезпечення інтересів територіальної громади у сфері підтримки правопорядку, є їй підконтрольним і підзвітним та фінансуються з місцевого бюджету.

По-третє, досвід створення відповідних органів до початку повномасштабного вторгнення свідчить, що органи, установи, підприємства, на які покладаються функції з охорони правопорядку в межах територіальної громади, можуть створюватись як окремий елемент у структурі інших виконавчих органів місцевої ради у формі інспекції, департаменту, відділу або можуть утворювались як комунальні охоронні підприємства з підпорядкуванням або безпосередньо місцевій раді, або якомусь її виконавчому органу. У другому випадку вони все одно наділяються владними, виконавчо-розпорядчими повноваженнями. Такі розбіжності знову ж таки пов'язані з відсутністю чітких нормативних встановлень щодо цього. Відповідно місцеві ради на власний розсуд визначають місце охоронних установ у своїй організаційній структурі. А отже, це питання потребує чіткого законодавчого врегулювання. Зважаючи на коло завдань, які виконують муніципальні органи з охорони правопорядку, вважаємо, що вони мають однозначно включатись до структури виконавчих органів місцевого самоврядування, а не комунальних підприємств.

Увесь проведений аналіз свідчить, що більшість проблем, які стосуються функціонування муніципальних органів охорони правопорядку, можуть бути розв'язані лише шляхом прийняття спеціального закону, в якому має бути чітко визначена назва, організаційно-правова форма, завдання, функції, види, форми та методи діяльності, механізм підпорядкування та контролю за їхньою діяльністю, засади відповідальності та інші принципові моменти. Прийняття такого закону має стати одним з кроків муніципальної реформи, яка буде відновлена після завершення війни.

**Список використаних джерел**

1. Сергеев А. В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2004. 16 с.
2. Камінський А. І. Становлення місцевої міліції в умовах реформування органів внутрішніх справ України. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2008. 18 с.
3. Сесемко К. В. Проблеми утворення і діяльності муніципальної міліції в Україні (адміністративно-правові та організаційні аспекти). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2002. 15 с.
4. Гудзь Т. І. Муніципальна поліція як форма реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2012. 20 с.
5. Капітонова Н. В. Муніципальна поліція в структурі органів публічної влади: теоретико-правове дослідження. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. 20 с.
6. Капітонова Н. В., Харченко Н. П. Муніципальна поліція: плюралізм наукових підходів. *Держава та регіони: Серія «Право»*. 2017. Вип. 1. С. 14–18. URL: <https://t.ly/XUM4q>.
7. Топчій Ю. М. До дискусії про перспективи створення в Україні муніципальних органів охорони правопорядку. *Suprematia dreptului*. 2019. № 1. С. 56–61. URL: <https://t.ly/plbc1>.
8. Орлов В. А. Правові засади становлення муніципальної варти в Україні. *Правовий часопис Донбасу*. 2019. № 1 (66). С. 62–69. URL: <https://doi.org/10.32366/2523-4269-2019-66-1-62-69>.
9. Про міліцію місцевого самоврядування. Проект Закону України, зареєстр. 19.06.2001 р. за № 6104. *Верховна Рада України*. URL: <https://t.ly/KTWeH>.
10. Про муніципальну поліцію. Проект Закону України, зареєстр. 10.07.2014 р. за № 4276а. *Верховна Рада України*. URL: <https://t.ly/oh8UI>.
11. Про муніципальну варту. Проект Закону України, зареєстр. 18.05.2015 р. за № 2890. *Верховна Рада України*. URL: <https://t.ly/ohHgD7>.
12. Пишна А. Г., Любчик В. Б. Забезпечення громадського порядку органами місцевого самоврядування в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2021. № 3. С. 36–41. URL: <https://doi.org/10.32850/sulj.2021.3.2.6>.
13. Клименко Н. Організаційно-правові засади забезпечення безпеки об'єднаною територіальною громадою в умовах децентралізації. *Науковий вісник: Державне управління*. 2021. № 3 (9). С. 29–49. URL: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-3\(9\)-29-49](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-3(9)-29-49).
14. Гайдай В. Механізми забезпечення охорони громадського порядку на місцевому рівні в умовах децентралізації влади: досвід ЄС для України. *Public administrartion aspects*. 2021. № 9 (2). С. 57–67. URL: <https://doi.org/10.15421/152119>.
15. Загуменна Ю. О. Органи внутрішніх справ України як суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави. Харків, 2012. 264 с.
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо використання наймування та ознак належності до Національної поліції України. Закон України від 02.10.2018 р. № 2584–VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/BRwtb>.
17. Про Національну поліцію. Закон України від 02.07.2015 р. № 580–VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/imvnt>.



18. Литвиненко І. Л. Муніципальні органи охорони правопорядку в системі органів публічної влади в Україні. *Правові засади організації та здійснення публічної влади* : зб. тез V Міжн. наук.-практ. конф. (17 червня 2022 року, м. Хмельницький). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 232–235. *Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова*. URL: <https://t.ly/Zmon3>.
19. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики. Київ : Юридична думка, 2010. 653 с.
20. Капітонова Н. В. Муніципальні органи правопорядку та правоохоронні органи: аспекти співвідношення. *Jurnalul juridic national: teorie și practică* 2017. № 24 (2). С. 22–25. URL: <https://t.ly/t7LCV>.
21. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/q8oC2>.
22. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97–ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/SMDPI>.
23. Статут територіальної громади міста Львова від 07.12.2017 р. *Львівська міська рада*. URL: <https://t.ly/5IIN>.
24. Статут територіальної громади міста Луцька від 23.08.2007 р. *Луцька міська рада*. URL: <https://t.ly/dde9i>.
25. Статут територіальної громади міста Харкова від 29.11.2000 р. *Офіційний сайт Харківської міської ради, міського голови, виконавчого комітету*. URL: <https://t.ly/XStHx>.
26. Про затвердження Правил благоустрою міста Львова. Ухвала Львівської міської ради від 21.04.2011 р. № 376. *Львівська міська рада*. URL: <https://t.ly/0SMaC>.
27. Статут патрульно-постової служби муніципальної поліції охорони громадського порядку м. Хмельницького, затверджений рішенням виконавчого комітету Хмельницької міської Ради народних депутатів від 11.04.1996 р. № 886. *Хмельницька міська рада*. URL: <https://t.ly/V7ekh>.
28. Про створення Хмельницького міського комунального підприємства «Муніципальна дружина». Рішення виконавчого комітету Хмельницької міської ради від 12.06.2003 р. № 528. *Хмельницька міська рада*. URL: <https://t.ly/P7BFn>.
29. Про затвердження нової редакції Статуту Хмельницького міського комунального підприємства «Муніципальна дружина». Рішення Хмельницької міської ради VIII скликання від 11.12.2019 р. № 52. *Хмельницька міська рада*. URL: <https://t.ly/Wudtk>.
30. Про затвердження Положення про Управління муніципальної поліції Ужгородської міської ради. Рішення Ужгородської міської ради від 21.03.2008 р. № 78. *Офіційний сайт м. Ужгорода та Ужгородської міської ради*. URL: <https://t.ly/uiczp>.
31. Про затвердження Положення про Управління муніципальної варті Ужгородської міської ради. Рішення Ужгородської міської ради VII скликання від 18.01.2019 р. № 1397. *Ужгородська міська рада*. URL: <https://t.ly/UcDYQ>.
32. Про затвердження структури виконавчих органів Львівської міської ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів. Ухвала 2-ї сесії Львівської міської ради VIII скликання від 04.02.2021 р. *Інформаційний портал депутатів Львівської міської ради*. URL: <https://t.ly/2Sd6s>.



33. Положення про Управління безпеки міста Львівської міської ради: Рішення виконавчого комітету Львівської міської ради від 21.09.2018 р. № 1035. *Львівська міська рада*. URL: <https://t.ly/ymlv0>.
34. Про затвердження Положення про відділ муніципальної поліції Управління житлово-комунального господарства, енергозбереження, благоустрою та громадського порядку Летичівської селищної ради. Рішення Летичівської селищної ради VII скликання від 22.12.2017 р. № 35. *Летичівська ОТГ*. URL: <https://t.ly/kC762>.
35. Соляник К. Є. Виконавчі органи місцевих рад в Україні: правовий статус і організація роботи. Харків : Крок, 2004. 255 с.

Надійшла до редакції 23.01.2023
Рекомендовано до друку 08.11.2024

Iryna LYTUVYENKO

(Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law)

Municipal Law Enforcement Agencies: Concept And Practice Of Implementation In Ukraine

The article analyses various approaches to formulating the concept of bodies that are created by local councils for the purpose of protecting law and order in territorial communities. In the course of the study, significant differences in the names of the specified bodies in different communities were revealed. Among the most used are the names «municipal police», «municipal guard», «municipal guard», and «municipal guard». Criticisms regarding the use of the name «municipal police» were expressed and arguments in favour of the name «municipal guard» were recognized as convincing. Additionally, the expediency of using the name «municipal» to designate the bodies entrusted with the protection of law and order within the territorial community and the inexpediency of assigning bodies that perform separate functions for the protection of law and order in a certain territory to law enforcement bodies, are additionally argued. The specific features inherent in law enforcement agencies created in territorial communities are singled out. It is proposed to unify the concept that is used to name the relevant bodies, namely «municipal law enforcement agencies» and formulate their own understanding of the meaning of this definition as local self-government bodies, which are created by the relevant local council in order to ensure the interests of the territorial community in the field of law enforcement, is controlled and accountable to it and financed from the local budget. The practice of introducing and functioning of municipal law enforcement bodies in various territorial communities is analysed. It was found that such bodies are created either as a separate element in the structure of other executive bodies of local self-government in the form of an inspection, department, department or may be formed as communal security enterprises with subordination either directly to the local council or to some of its executive bodies. It is proved that the first organizational and legal form is more appropriate and justified. Given the range of tasks performed by municipal law enforcement bodies, it was determined that they should be included in the structure of executive bodies of local self-government, and not be created in the form of communal enterprises. According to the results of the study, the need to include in the necessary steps of the municipal reform, which will be resumed after the end of the war, the adoption of a special law, which must clearly define the name, organizational and legal form, tasks, functions, types, forms and methods of activity of municipal law enforcement agencies is argued.

Keywords: municipal guard, municipal police, municipal law enforcement agencies.