

УДК 351.745(477)

**ПРАВОВИЙ СТАТУС МУНІЦИПАЛЬНОЇ МІЛІЦІЇ В УКРАЇНІ:
ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

**LEGAL STATUS OF MUNICIPAL POLICE IN UKRAINE:
PROBLEMS AND PROSPECTS**

Орлов В.А.,

*викладач кафедри конституційного та міжнародного права
Донецького юридичного інституту МВС України*

У статті здійснено дослідження стану правового регулювання статусу муніципальної міліції в Україні на сучасному етапі. Розглянуто законодавчу та нормативно-правову базу, що визначає принципи, правові основи організації та діяльності муніципальної міліції. Проаналізовані останні законотворчі ініціативи з питань врегулювання правового статусу муніципальної міліції. Робиться висновок про необхідність чіткого законодавчого визначення правового статусу, завдань та форм діяльності муніципальної міліції.

Ключові слова: правовий статус, компетенція, муніципальна міліція, законопроект, територіальна громада, місцеве самоврядування, охорона громадського порядку.

В статье проведено исследование состояния правового регулирования статуса муниципальной милиции в Украине на современном этапе. Рассмотрены законодательная и нормативно-правовая база, определяющие принципы, правовые основы организации и деятельности муниципальной милиции. Проанализированы последние законотворческие инициативы по вопросам урегулирования правового статуса муниципальной милиции. Делается вывод о необходимости четкого законодательного определения правового статуса, задач и форм деятельности муниципальной милиции.

Ключевые слова: правовой статус, компетенция, муниципальная милиция, законопроект, территориальная община, местное самоуправление, охрана общественного порядка.

In the article the state of legal regulation of the status of municipal police in Ukraine is studied. The law-making and normative legal basis that determines the principles, legal background of the organization and functioning of the municipal police in Ukraine is examined. The last initiations of laws concerning the issues of regulation of the legal status of the municipal police are analyzed. The conclusions are drawn about the necessity of precise legislative determinations of the legal status, tasks, forms and methods of operation of the municipal police.

Key words: legal status, competence, municipal police, legislation, territorial community, local self-government, protection of public order.

Постановка проблеми. Незмінний шлях на децентралізацію влади в українській державі передбачає кардинальне реформування в багатьох сферах суспільного життя країни. Останні події в Україні продемонстрували неспроможність існуючої системи органів міліції забезпечувати достатній рівень громадського порядку, тому адміністративна та муніципальна реформи повинні також бути спрямовані на докорінну зміну правоохоронної системи. Історична ретроспектива та досвід закордонних держав яскраво доводить, що створення муніципальної міліції дозволяє побороти нагальні проблеми в цій сфері, проте відсутність законодавчого врегулювання правового статусу муніципальної міліції стає на перешкоді розвитку цього інституту.

Стан дослідження. Феномен муніципальної міліції в останні роки ґрунтовно досліджувався вченими в галузі муніципального права: М. О. Баймуратовим, О. В. Батановим, Ю. О. Волошиним; вченими в інших галузях права: Ю. М. Коломієць, А. М. Подолякою, О. С. Проневичем, А. В. Сергєєвим, В. Ю. Холявкіною та іншими; цій проблематиці присвячені дисертації муніципалістів В. Б. Дубовика та Т. І. Гудзь. На сьогодні про підготовку українським урядом закону про муніципальну міліцію заявив віце-прем'єр міністр України В. Б. Гройсман, також це питання активно обговорюється політиками, громадськими діячами, та що найважливіше – місцевими головами. Попри інтенсивність досліджень проблематики правового забезпечення діяльності муніципальної міліції, залишаються не дослідженими останні законодавчі ініціативи з цього питання, і тому вони потребують подальшого розгляду.

Саме тому **метою статті** є аналіз законодавства в контексті досліджуваної тематики та останніх проєктів законів, що визначають правовий статус муніципальної міліції, вивчення теоретичних проблем в їх реалізації, а також розробки відповідних практичних рекомендацій щодо визначення правового статусу муніципальної міліції.

Виклад основного матеріалу. Думки посадових осіб місцевого самоврядування та провідних вчених солідаризуються в тому, що повнокровне самоврядування важко уявити без можливості задоволення потреб населення «у забезпеченні особистої безпеки, підтримки атмосфери громадського спокою, створенні сприятливих умов для нормального функціонування підприємств, організацій, праці та відпочинку громадян, поваги їх гідності та громадської моральності» [1, с. 274]. Реалізація цих інтересів громади можлива, на нашу думку, при запровадженні муніципальної міліції та законодавчого визначення її правового статусу.

Перед тим як перейти безпосередньо до вивчення правового статусу муніципальної міліції, необхідно з'ясувати саме поняття «правовий статус». Термін «статус» (від лат. status – стан, становище) означає оформлене нормативним актом правове становище органа, організації, об'єднання, посадової особи [2, с. 559]. Статус характеризує їх природу, місце в системі суспільних відносин та суб'єктів права, най-

важливіші права та обов'язки, форми (порядок) їх реалізації та акти, що при цьому приймаються або дії, що здійснюються.

Таким чином, у широкому розумінні правовий статус – це юридично закріплений стан суб'єкта правовідносин у суспільстві, його права, свободи, обов'язки (компетенція) та відповідальність, встановлені законодавством й гарантовані державою. У вузькому сенсі категорія «правовий статус» характеризує обсяг прав і свобод (компетенції), якими володіє суб'єкт права.

Т. І. Гудзь визначила поняття правового статусу муніципальної міліції як «нормативно закріплене та гарантоване державою становище спеціалізованого самоврядного органу, який покликаний забезпечувати законність, правопорядок, охорону прав, свобод і законних інтересів громадян на місцевому рівні» [3, с. 155].

Початком втілення в життя муніципальної міліції можна вважати Концепцію розвитку системи МВС України, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 року № 456, яка передбачала тісну співпрацю міліції з місцевими органами виконавчої влади в забезпеченні правопорядку на місцях. Концепція зазначала, що в містах Києві та Харкові буде проведено експеримент щодо створення підрозділів міліції з охорони громадського порядку з підпорядкуванням їх місцевим органам виконавчої влади та обласним управлінням – органам внутрішніх справ (далі ОВС). У цьому нормативному документі вперше було введено в юридичний побут поняття «муніципальна міліція», для визначення вищезазначених експериментальних підрозділів. Також згідно з Концепцією передбачалося, що за результатами експерименту повинно було вирішитися питання про створення такої міліції (муніципальної міліції) повсюдно, але експеримент було провалено як з організаційних, так і фінансових питань.

Першим законодавчим визнанням муніципальної міліції було прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 21 травня 1997 року, де в пункті 39 частині 1 статті 26 зазначено, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішувалися питання створення відповідно до закону міліції, яка утримувалася за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету; затвердження і звільнення керівників та дільничних інспекторів цієї міліції.

Розвиваючи ініціативу щодо утворення муніципальної міліції, було схвалено указ Президента України від 22 січня 2001 року № 29/2001 «Про утворення місцевої міліції», який визначав, що місцева міліція утворюється органами місцевого самоврядування за спільним поданням місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, погодженим із Міністерством внутрішніх справ України, на базі підрозділів дорожньо-патрульної служби Державної автомобільної інспекції України, патрульно-постової служби та служби дільничних інспекторів міліції (утримується за рахунок коштів місцевого бюджету).

Законодавче закріплення цього указу знайшло вираз у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції» від 4 березня 2004 року, який вніс відповідні зміни в Бюджетний кодекс України, Закони України «Про міліцію» та «Про місцеве самоврядування в Україні». Згідно зі змінами, внесеними до Закону України «Про міліцію», цей Закон був доповнений статтею 7-1 «Місцева міліція», де зазначалося: «Місцева міліція утворюється за рішенням органів місцевого самоврядування на підставі подання місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів рад, погодженим з Міністерством внутрішніх справ України».

Проте у зв'язку з економічною та політичною ситуацією в країні дію положень цих законів було призупинено в період з 2005 року законами про Державний бюджет України, поки 08 червня 2010 року з прийняттям Бюджетного кодексу України норми, які надавали можливість утворення муніципальної міліції, взагалі були скасовані.

Окрім зазначених нормативно-правових актів, які фактично так й не вступили в дію, у зазначений період з метою законодавчого врегулювання правового статусу муніципальної міліції до Верховної Ради України були внесені наступні законопроекти:

- проект Закону України «Про міліцію місцевого самоврядування» від 19 червня 2000 року № 6104;
- проект Закону України «Про міліцію місцевого самоврядування» від 31 жовтня 2002 року № 2364;
- проект Закону України «Про місцеву поліцію» від 13 березня 2009 року № 4199.

Вказані законопроекти, не дивлячись на численні доопрацювання, не отримали позитивної оцінки в парламенті, й більшість новел щодо становлення та розвитку муніципальної міліції так і залишилися предметом дискусій.

Проте відсутність законодавчих норм не зупинила самодостатні територіальні громади створювати структуру правоохоронної спрямованості. Так, у місті Тернополі згідно з рішенням Тернопільської міської ради від 05 січня 2011 року була створена муніципальна поліція; у місті Дніпропетровськ згідно з рішенням Дніпропетровської міської ради від 02 лютого 2011 року було створено комунальне підприємство «Муніципальна гвардія»; в місті Сокиряни Чернівецької області муніципальна міліція почала працювати 1 березня 2011 року.

Раніш створені підрозділи муніципальної міліції продовжили функціонувати. Яскравими прикладами є місто Львів, де тривалий час існує Управління муніципальної дружини Львівської міської ради, та місто Ужгород, де з 21 березня 2008 року виконує локальні правоохоронні функції відділ муніципальної поліції та правопорядку. Правовий статус діючих підрозділів муніципальної міліції визначають локальні нормативні акти: «Положення про Управління муніципальної поліції Тернопільської міської ради» в Тернополі, «Положення про відділ муніципальної поліції та правопорядку» в Ужгороді, «Положення про Відділ муніципальної дружини Луцької міської ради» в Луцьку.

Суспільний інтерес до проблеми муніципальної міліції з новою силою почав розгортатися після «Революції Гідності», коли на початку 2014 року органи міліції майже втратили народну довіру, а також можливість забезпечувати безпеку громадян України. У час революційних подій функції з підтримки правопорядку взяли на себе органи самоорганізації населення, які гідно несли службу з підтримки громадського порядку в деяких містах України. З метою законодавчого забезпечення їх діяльності до Верховної Ради України було внесено проект Закону України «Про Варту» від 28 лютого 2014 року № 4327. Як зазначає текст законопроекту, Варта як місцева (муніципальна) міліція зможе повноцінно продовжувати свою діяльність у майбутньому, допомагаючи міліції підтримувати правопорядок у країні.

Відповідно до статті 2 законопроекту Варта є виконавчим органом сільської, селищної, міської ради; приймає участь в охороні громадського порядку, допомагає правоохоронним органам у запобіганні та припиненні правопорушень та злочинів; сприяє органам місцевого самоврядування в забезпеченні виконання їх рішень, охороняє майно територіальної громади.

Основні завдання Варти були визначені як допомога органам внутрішніх справ в охороні прав і свобод людини й громадянина, громадського порядку та безпеки територіальної громади; у попередженні та припиненні злочинів та інших правопорушень громадського порядку; у захисті власності від злочинних посягань.

Згідно з цим законопроектом Варта самостійно забезпечує безпеку дорожнього руху; додержання правил благоустрою, торгівлі та громадського харчування, охорони символів та пам'яток культури місцевої громади, контроль за дотриманням загальнообов'язкових рішень органів місцевого самоврядування з питань охорони громадського порядку, правил проїзду в комунальному транспорті, правил паркування автомобілів.

Крім того, проектом була передбачена компетенція Варти, яка відображає вище перелічені завдання цього муніципального правоохоронного підрозділу.

Певний інтерес викликало положення про те, що створюється та ліквідується Варта рішенням сільської, селищної, міської ради за поданням голови цієї ради, а після чого повідомляється МВС України.

Але самостійність та самодостатність територіальної громади в питаннях керівництвом Вартою згідно з цим законопроектом на цьому й закінчується, тому що Варта, окрім місцевої ради, підзвітна територіальному органу МВС України, який і координує її діяльність, а також інші положення вказують, що регулювання суттєвої частки питань діяльності Варти відноситься до компетенції Уряду.

Що цікаво, вартові діють на основі Статуту Варти, який приймається Кабінетом Міністрів України, є єдиним і загальнообов'язковим до виконання всіма вартовими України.

Також у законопроекті зазначаються права та обов'язки Варти, умови і межі застосування заходів

фізичного впливу, спеціальних засобів і пристроїв для відстрілу гумових куль працівниками Варти, визначається їх правове становище та відповідальність за протиправні дії або бездіяльність. Примітним є те, що згідно з проектом цього закону соціальний захист вартових бере на себе держава.

Розглянувши цей законопроект, можливо стверджувати, що Варта створюється як допоміжний орган, підзвітний територіальному органу внутрішніх справ, де муніципальні міліціонери (вартові) не наділяються реальними повноваженнями.

Про фінансування і матеріально-технічне забезпечення Варти вказується, що витрати місцевих бюджетів на фінансування Варти в повному обсязі компенсуються з Державного бюджету України з одночасним скороченням витрат на утримання відповідного територіального органу внутрішніх справ.

Особливий статус утворення Варти передбачено в перехідних положеннях законопроекту, де зазначається, що в містах Києві і Севастополі (як у містах зі спеціальним статусом) Варта утворюється, діє, ліквідується Верховною Радою України та є підзвітною та підконтрольною їй.

Також передбачено спрощену процедуру вступу до Варти самоорганізованим групам населення, які зорганізувались з метою захисту життя і здоров'я людей, припинення злочинних посягань та правопорушень, а також забезпечення законності. Тобто це можна трактувати як «легалізація» «громадянської самооборони», що виникла на Майдані.

У зв'язку з чисельними недоліками законопроект «Про Варту» 12 червня 2014 року був знятий із розгляду в парламенті і направлений на доопрацювання (до теперішнього часу не був повторно внесений).

Останнім з внесених до Верховної Ради України є проект Закону України «Про муніципальну поліцію» від 10 липня 2014 року № 4276-а. У цьому законопроекті визначено, що муніципальна поліція – озброєний орган місцевого самоврядування, який створюється сільською, селищною, міською радою з метою захисту життя, здоров'я, прав і свобод членів відповідної громади, їх власності, природного середовища, інтересів громади від протиправних посягань.

Привертає увагу до себе той факт, що муніципальну поліцію вперше з перелічених законопроектів було визначено як юридичну особу.

Основні завдання муніципальної поліції взагалі збігаються з завданнями, розглянутими в попередньому законопроекті «Про Варту», але виконує їх муніципальна поліція самостійно.

У проекті підкреслюється автономність муніципальної поліції, зазначено, що співробітництво з органами МВС України здійснюється виключно на підставах та в порядку, передбачених у законопроекті. Проте сам проект не передбачає правових підстав взаємодії органів внутрішніх справ та муніципальної поліції, механізмів їх співпраці, координування, зобов'язань діяти певним чином, відповідальності.

На нашу думку, ці питання можливо врегулювати шляхом укладення договору між органом місцевого самоврядування та територіальним ОВС, у якому

буде передбачене розмежування компетенції з охорони правопорядку (звичайно, без підпорядкування муніципальної міліції територіальному ОВС), визначено основні напрямки та форми взаємодії. Законодавче визнання цього договору зніме проблеми паралелізму, дублювання, конкуренції та конфліктів між муніципальною міліцією та територіальним ОВС.

Зокрема, проектом передбачені права та обов'язки муніципальної поліції, деякі з цих обов'язків викликають непорозуміння. Що законодавець розуміє під сприянням органам внутрішніх справ у проведенні розслідування кримінальних правопорушень, якщо діючим Кримінальним процесуальним кодексом чітко визначені сторони кримінального провадження та їх обов'язки? Також незрозуміло, навіщо долучати муніципальну міліцію до проведення розшуку осіб та виконання запитів правоохоронних органів інших держав, якщо муніципальна поліція не буде долучатись до оперативно-розшукової діяльності.

Все це свідчить про розпорошення повноважень муніципальної міліції, проте в часи економічної кризи набір повноважень повинен бути оптимальним та обґрунтованим.

На відміну від попереднього проекту, у цьому законопроекті немає вказівки на просторове обмеження (територіальну юрисдикцію) муніципальної поліції, також зазначено, що працівник діє на всій території України незалежно від місцезнаходження в разі потреби.

Викликає непорозуміння наділення правом затримання певних осіб, до того ж без чіткої регламентації порядку та часу затримання. Затримання – це обмеження конституційних прав особи, тому необхідно чітко визначити підстави затримання, фіксування часу затримання, відповідальність за незаконне затримання, час тримання особи та місце тримання, а також інші питання потребують визначення в Законі.

На відміну від попереднього проекту, працівники муніципальної поліції наділені правом застосовувати вогнепальну зброю. Вважаємо, що в часи нестабільності у всіх сферах суспільного життя передача від держави монополії на використання вогнепальної зброї може привести до незворотних наслідків, тому пропонуємо «озброїти» «муніципалів» пристроями для відстрілу гумових куль зупиняючої дії.

Що цікаво, у законопроекті передбачено, що «за спільним рішенням сільських та/або селищних рад з метою забезпечення ефективного виконання завдань муніципальної поліції на території декількох сіл та/або селищ, може утворюватись єдина муніципальна поліція», що дійсно може вирішити питання створення муніципальної міліції в невеликих територіальних громадах з недостатньою фінансовою базою для їх утворення.

Про прогресивну ідею впровадження об'єднаної поліції місцевого самоврядування йдеться і в концепції проекту Закону України «Про поліцію місцевого самоврядування», що була представлена 4 серпня 2014 року Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [4].

Певний інтерес викликає впровадження виборної посади шефа муніципальної поліції, але в тексті проекту не визначені права та обов'язки шефа муніципальної поліції, умови його звільнення та притягнення до відповідальності, гарантії його оперативної незалежності при виконанні своїх функцій, відповідальність за порушення інтересів територіальної громади.

Фінансування і матеріально-технічне забезпечення муніципальної поліції здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Держава може сприяти діяльності муніципальної поліції шляхом надання цільових субвенцій з Державного бюджету України, але коли держава застосовує це право в проекті – не зазначено.

До сьогодні проект не був вивчений Головним науково-експертним управлінням, він не є ідеальним, як і інші законопроекти, тому питання його прийняття парламентом до розгляду вважаємо риторичним.

У вищезгаданій концепції законопроекту «Про поліцію місцевого самоврядування» також наявні неоднозначні положення. Наприклад, зазначається, що працівники поліції місцевого самоврядування

(далі ПМС) не входять до особового складу МВС України і не є посадовими особами органів місцевого самоврядування, що робить незрозумілим правовий статус цих працівників.

Звернуло на себе увагу положення про те, що матеріально-технічна база діяльності ПМС формується, окрім майна місцевого самоврядування, також шляхом передачі від МВС України частини об'єктів та інших матеріально-технічних засобів, що забезпечували виконання тих завдань, які віднесені (передані) до сфери діяльності ПМС.

Висновки. Проведене дослідження дає підстави до висновків, що становлення та розвиток муніципальної міліції в Україні на сучасному етапі вимагає чіткого визначення її правового статусу, завдань, форм та методів діяльності, дієвого механізму фінансування підрозділів на законодавчому рівні.

Розробка та прийняття науково виваженого з позиції теорії та практики Закону України, який би визначив статус муніципальної міліції, а також привів у відповідність інститут муніципальної міліції із завданнями та функціями місцевого самоврядування, є вкрай необхідним.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Муніципальне право України : [підручник] / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
2. Конституционное право : энциклопедический словарь / под ред. С. А. Авакьяна. – М. : Норма, 2000. – 688 с.
3. Гудзь Т. І. Муніципальна поліція як форма реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Т. І. Гудзь. – Х., 2012. – 225 с.
4. Концепція Закону про муніципальну міліцію [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rozvytok.in.ua/news/1526-prezentovano-kontseptsiu-zakonu-pro-munitsypalnu-militsiu>.