

УДК 342.9; 351.74

DOI: 10.31733/2078-3566-2021-6-549-553



Сергій ШЕВЧЕНКО[®]

кандидат юридичних наук

(Дніпропетровський державний університет
внутрішніх справ, м. Дніпро, Україна)

УЧАСТЬ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВАРТИ ПІД ЧАС ПІДТРИМАННЯ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД

У дослідженні йдеться про повноваження відповідно до покладених завдань та мети діяльності муніципальної варти, яка діє в різних містах України, територіальних громадах тощо. Акцентовано на відсутності нормативного регулювання (на рівні Закону) визначення такого поняття, як «муніципальна варта» або «муніципальна поліція», що призводить до різного тлумачення й трактування представниками наукової спільноти). Висвітлюються думки багатьох дослідників на такі поняття, як «муніципальна поліція» та «муніципальна варта». Зміст таких визначень дозволяє зробити висновки про пріоритетність у забезпеченні або підтриманні громадського порядку муніципальною вартою.

Наголошено на необхідності прийняття Закону «Про муніципальну варту», норми якого встановлювали б повноваження варти, в тому числі щодо підтримання громадського порядку, профілактики правопорушень та охоронної діяльності як пріоритетних напрямів діяльності варти, адміністративно-правовий статус вартового, визначав би джерела фінансування (місцевий бюджет громади), підзвітність і підконтрольність представників муніципальної варти.

Ключові слова: варта, підходи, муніципальна поліція, статuti, повноваження.

Постановка проблеми. На сьогодні в Україні активно відбувається процес децентралізації, активно об'єднуються громади, відбувається розвиток місцевого самоврядування, а громадяни як частина громадянського суспільства все активніше беруть участь у справах громади, міста, села тощо. Зокрема, вони можуть долучатись і до виконання завдань так званої муніципальної варти. Водночас сьогодні склалась достатньо неоднозначна ситуація із криміногенною ситуацією та порушенням громадського порядку. Муніципальна варта може долучатись до превентивної діяльності, яку здійснюють патрульні поліцейські Національної поліції України (до речі, в деяких європейських державах, про які далі йтиметься, може застосовуватись поняття «муніципальна поліція»), забезпечувати громадський порядок та багато інших, важливих для життя та безпеки громади аспектів.

Водночас за умов активних євроінтеграційних процесів не завадить розглянути й основи практики застосування так званої муніципальної поліції в державах із розвиненою демократією на кшталт держав-членів Європейського Союзу. Отже, вважаємо, що обрана проблематика має актуальність для розвитку адміністративного права та поліцейстики, для поліпшення ситуації із забезпеченням громадського порядку в містах та інших населених пунктах, у громадських місцях.

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. До наукового доробку, де висвітлюються питання вітчизняного та закордонного досвіду щодо участі муніципальної варти або муніципальної поліції під час підтримання громадського порядку, здійснили внесок такі дослідники: В. Басс, О. Волуйко, Т. Гудзь, Д. Калайанов Ю. Топчій, Р. Хантер, Є. Шихов, Г. Юсеніс та інші.

Метою статті є висвітлення практики використання в закордонних державах муніципальної політики та аналіз вітчизняної нормативної бази та повноважень муніципальної варти в Україні.

Виклад основного матеріалу. Перед тим, як розглядати окреслені темою дослідження аспекти, варто звернутись до визначення категорій «муніципальна варта» та «муніципальна поліція», розглянути питання співвідношення цих понять,

© С. Шевченко, 2021

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-4133-8860>

seregashev@ukr.net

відмінностей або їх тотожності.

Наголосимо, що досі в українському законодавстві нормативно не врегульовано питання таких категорій, як «муніципальна варта» та «муніципальна поліція», що зі свого боку, як вказує досвід, призводить до достатньо відмінних в науковій літературі думок щодо трактування змісту зазначених понять.

А. Губанов використовує поняття «муніципальна поліція» у розумінні поліцейських формувань, що утворені органами місцевого самоврядування територіальних одиниць (наголошує, що на будь-яких, в тому числі й мегаполісів, не лише невеликих міст тощо) [2, с. 71]. Тут варто наголосити, що формування можуть виконувати деякі поліцейські та правоохоронні функції, якщо вони створені органами місцевого самоврядування, однак суто поліцейські формування можуть функціонувати у складі Національної поліції України.

Однак В. Орлов пропонує розглядати таку муніципальну поліцію (міліцію) як виконавчий орган публічної влади територіальної громади, до складу якого входять цивільні особи з числа муніципальних службовців, суб'єктом формування такої поліції є також органи місцевого самоврядування, відповідно, муніципальна поліція їх підзвітна та підконтрольна, а також фінансується з місцевого бюджету [4, с. 443]. Трактування цивільних осіб – муніципальних службовців також є достатньо невдалим, ймовірно, йшлося про цивільних осіб, які мають статус службовців органів місцевого самоврядування. А. Головін поняття «муніципальна поліція» визначає як механізм ефективного наближення працівників поліції до населення, А. Сергеев пише, що місцева поліція (міліція) є: «озброєний підрозділ, який утворюється органами місцевого самоврядування за спільним поданням місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, погодженим із МВС України, для забезпечення охорони прав і свобод громадян та громадського порядку на території села, селища, міста» [3, с. 62]. А. Поклонський наводить думку на підлеглість муніципальної поліції Міністерству внутрішніх справ України, хоча муніципальна поліція створюється органами місцевого самоврядування та звітує перед ними, хоча й взаємодіє з підрозділами поліції [5, с. 99], що входять до складу Національної поліції України.

Т. Гудзь муніципальній поліції надає визначення спеціального правоохоронного органу, який може бути утворений органами місцевого самоврядування з метою забезпечення та охорони прав і свобод мешканців громади, громадського порядку на території громади (село, місто), а фінансування здійснюється за рахунок місцевого бюджету. Б. Басс трактує поняття місцевої поліції (міліції) так: «уніфікований, незброєний орган місцевого самоврядування, діяльність якого обмежується патрулюванням, у тому числі забезпеченням безпеки дорожнього руху, дотриманням правил паркування, охороною громадського порядку та підтриманням тиші в нічний і вечірній час, дотриманням правил тримання домашніх тварин у господарстві та за його межами, а також профілактичною роботою на території обслуговування» [3, с. 64]. О. Проневич відповідно до поставлених перед поліцією завдань виділяє загальнодержавну поліцію та комунальну, або муніципальну, яка уповноважена на здійснення превентивної діяльності, надання у разі надзвичайних ситуацій допомоги населенню громади. На основі національного законодавства таким чином мають в контексті певного регіону/місцевості під час встановлення пріоритетних завдань муніципальної або комунальної поліції повинні враховуватись місцеві особливості, визначати їх повинна місцева влада, хоча усі завдання мають відповідати законам та концепціям забезпечення громадського порядку і не повинні стосуватися завдань боротьби з кримінальною злочинністю тощо. Водночас така поліція має отримати повноваження самостійного ухвалення управлінських рішень під час виконання функціональних обов'язків (охорона громадського порядку та превентивна діяльність щодо профілактики правопорушень в межах власної територіальної громади, громади села, міста, району в місті тощо) [8, с. 99]. Ми також хочемо акцентувати на необхідності законодавчого врегулювання питання діяльності будь-яких формувань при органах місцевого самоврядування, що виконують окремі правоохоронні функції.

Н. Капітонова виділяє два основних підходи щодо розуміння природи муніципальної поліції: «1) «державоцентристський» підхід, відповідно до якого через централізацію правоохоронної функції в державі працівники підрозділів муніципальної поліції перебувають у штаті МВС України і не перебувають у прямому підпорядкуванні місцевих рад, які лише зобов'язані забезпечити їх фінансування; структура, чисельність,

керівництво, призначення працівників, завдання, функції та повноваження формуються та затверджуються МВС України... 2) «громадоцентристський» підхід, згідно з яким муніципальна поліція виконавчий орган представницького органу місцевого самоврядування, йому підлеглий і підзвітний, утримується за рахунок коштів місцевого бюджету, а також створюється для здійснення правоохоронних функцій і функцій соціального забезпечення на певній території, що належить конкретній територіальній громаді...» [3, с. 65–66].

У свою чергу, під поняттям «муніципальна варта» Ю. Топчій пропонує тлумачити підрозділ, що призначений для виконання охоронних завдань [9, с. 30]. Ми з таким визначенням муніципальної варти не погоджуємося й зазначимо: якщо звернутись до проєктів законів щодо муніципальної варти, то, наприклад, у законопроєкті «Про Варту» народного депутата В. Жеребнюка така варта є виконавчим органом сільської, селищної, міської ради, який бере участь в охороні громадського порядку, допомагає правоохоронним органам у запобіганні та припиненні правопорушень та злочинів. Сприяє органам місцевого самоврядування у забезпеченні виконання їх рішень, охороняє майно територіальної громади [9, с. 30]. Отже, в цьому законопроєкті муніципальній варті передбачалося надати важливі повноваження щодо здійснення громадського порядку та допомоги іншим правоохоронним органам. Дослідниця О. Капітонова називає таку варту: виконавчий орган в системі місцевого самоврядування, що створюється з метою із 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» [3, с. 132].

Погоджуємося із визначенням, що навела О. Капітонова, й зауважимо, що аналіз статутів муніципальних варт деяких міст України, наприклад, Одеси (де метою діяльності цієї варти, координацію діяльності якої здійснює уповноважений орган – департамент муніципальної безпеки Одеської міської ради, крім охорони майна територіальної громади є профілактика правопорушень на території міста Одеса, а п. 3.2.6. серед покладених завдань встановлює забезпечення охорони публічного порядку на території м. Одеси у взаємодії з підрозділами поліції [7]). У Статуті комунального підприємства «Муніципальна варта» Могилів-Подільської міської ради зазначено в п. 4.1, що основною метою діяльності підприємства є:

- забезпечення охорони громадського порядку на території міста;
- виконання заходів Програм міської ради у сфері забезпечення дієвого контролю за благоустроєм території міста;
- профілактика правопорушень;
- охорона майна, що перебуває у комунальній власності;
- захист майна, забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів господарювання, фізичних осіб, органів державної влади та місцевого самоврядування, бюджетних установ та закладів;
- забезпечення контролю за здійсненням заходів з охорони майна та фізичних осіб;
- виконання завдань по проведенню стягнень місцевих податків та зборів [6] та багато інших цілей.

У цьому контексті поняття муніципальної варти та муніципальної поліції не відрізняється, вони є тотожними, якщо розглядати муніципальну поліцію, створену та підпорядковану органам місцевої влади формування, що лише взаємодіють та допомагають підрозділам Національної поліції України здійснювати превентивну діяльність, підтримувати громадський порядок тощо.

Наприклад, за джерелами фінансування виділяють такі: державні (федеральні), муніципальні (місцевого самоврядування), приватні (поліція фірм, концернів, синдикатів) поліцейські системи, підпорядковані різним міністерствам і відомствам тощо. Крім того, зарубіжний досвід пропонує два основні варіанти організації та функціонування поліції: 1) дворівнева структура, де разом із державним органом виконавчої влади (що є озброєним) діють муніципальні органи, спрямовані на охорону якраз громадського порядку, й в цих питаннях вони мають подібні повноваження та функції до відповідних органів виконавчої влади, але в межах певної громади; 2) муніципальна поліція діє не замість правоохоронних на місцевому рівні, а разом із

ними за чіткого розмежування компетенції, відповідного контролю та взаємодії. За такої моделі муніципальна поліція має лише певні правоохоронні функції [1, с. 59].

Висновки. Отже, серед головних проблем, що склались у нормативно-правовому регулюванні діяльності муніципальної варти, є відсутність, власне, на законодавчому рівні такого регулювання. Українське законодавство потребує ухвалення Закону «Про муніципальну варту», норми якого б встановлювали повноваження варти, в тому числі щодо підтримання громадського порядку, профілактики правопорушень та охоронної діяльності як пріоритетних напрямів діяльності варти, адміністративно-правовий статус вартового, визначали б джерела фінансування (місцевий бюджет громади), підзвітність і підконтрольність представників муніципальної варти.

Отже, з погляду «громадоцентристського» підходу, запропонованого Н. Капітоною, поняття муніципальної варти та муніципальної поліції є тотожними. Водночас наголошуємо, що в Україні щодо використання поняття саме «варта» є давні традиції, оскільки за часів Української держави П. Скоропадського діяла так звана «державна варта», яка виконувала функції поліції.

Список використаних джерел

1. Гайдай В. Механізми забезпечення охорони громадського порядку на місцевому рівні в умовах децентралізації влади: досвід ЄС для України. *Аспекти публічного управління*. 2021. Т. 9. № 2. С. 57–67.
2. Губанов А. В. Полиция зарубежных государств: организационно-правовые основы, стратегия, тактика, кадровое обеспечение деятельности, международное полицейское сотрудничество. Москва : Моск. акад. МВД РФ, 2001. 220 с.
3. Капітонова Н. В. Муніципальна поліція в структурі органів публічної влади: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2017. 236 с.
4. Орлов В. А. Сучасні проблеми становлення та розвитку муніципальної міліції в Україні. *Форум права*. 2013. № 3. С. 442–447.
5. Поклонський А. С. Адміністративно-правові основи утворення місцевої міліції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2008. 212 с.
6. Про перейменування Могилів-Подільського міського комунального підприємства «Муніципальна варта» : рішення Могилів-Подільської міської ради від 20.06.2018 № 643. URL : http://mpmr.gov.ua/uploads/documents/Rishennya_sesiy/7_s_25_sesiya/643.doc.
7. Про припинення комунального підприємства «Муніципальна охорона» шляхом перетворення : рішення Одеської міської ради від 14.12.2017 № 2772-VII. URL : <https://omr.gov.ua/ru/acts/council/102223/>.
8. Проневич О. С. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз : монограф. Харків : НікаНова, 2011. 509 с.
9. Топчій Ю. М. Адміністративно-правові аспекти діяльності комунальних охоронних підприємств (муніципальної варти) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Одес. держ. ун-т внутр. справ. Одеса, 2019. 247 с.

Надійшла до редакції 10.12.2021

References

1. Hayday, V. (2021) Mekhanizmy zabezpechennya okhorony hromads'koho poryadku na mistsevomu rivni v umovakh detsentralizatsiyi vlady: dosvid YeS dlya Ukrayiny [Mechanisms for ensuring public order at the local level in the context of decentralization of power: the EU experience for Ukraine]. *Aspekty publichnoho upravlinnya*. Vol. 9. № 2, pp. 57–67. [in Ukr].
2. Gubanov, A. V. (2001) Politsyya zarubezhnykh gosudarstv: orhanizatsyonno-pravovyye osnovy, strategiya, taktika, kadrovoye obespecheniye deyatel'nosti, mezhdunarodnoye politseyskoye sotrudnichestvo [Police of foreign countries: organizational and legal framework, strategy, tactics, staffing, international police cooperation]. Moscow : Mosk. akad. MVD RF, 220 p. [in Russ].
3. Kapitonova, N. V. (2017) Munitsypal'na politsiya v strukturi orhaniv publichnoyi vlady: teoretyko-pravove doslidzhennya [Municipal police in the structure of public authorities: theoretical and legal research] : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.01 / Nats. akad. vnutr. sprav. Kyiv. 236 p. [in Ukr].
4. Orlov, V. A. (2013) Suchasni problemy stanovlennya ta rozvytku munitsypal'noyi militsiyi v Ukrayini [Modern problems of formation and development of municipal police in Ukraine]. *Forum prava*. № 3, pp. 442–447. [in Ukr].
5. Poklons'kyu, A. S. (2008) Administratyvno-pravovi osnovy utvorennya mistsevoyi militsiyi v Ukrayini [Administrative and legal foundations of the local police in Ukraine]: dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07 / Khark. nats. un-t vnutr. sprav. Kharkiv, 212 p. [in Ukr].
6. Pro pereyenuvannya Mohyliv-Podil's'koho mis'koho komunal'noho pidpryyemstva «Munitsypal'na varta» [On renaming the Mohyliv-Podil'sky City Municipal Enterprise «Municipal Guard»] : rishennya Mohyliv-Podil's'koyi mis'koyi rady vid 20.06.2018 № 643. URL : http://mpmr.gov.ua/uploads/documents/Rishennya_sesiy/7_s_25_sesiya/643.doc. [in Ukr].

7. Pro pryupynennya komunal'noho pidpryyemstva «Munitsypal'na okhorona» shlyakhom peretvorenniya [On termination of the municipal enterprise “Municipal protection” by transformation] : rishennya Odes'koyi mis'koyi rady vid 14.12.2017 № 2772-VII. URL : <https://omr.gov.ua/ru/acts/council/102223/>. [in Ukr].

8. Pronevych, O. S. (2011) Orhanizatsiyno-pravovi zasady diyal'nosti politsiyi (militsiyi) Nimechchyny, Pol'shchi ta Ukrainy: porivnyal'no-pravovyy analiz [Organizational and legal principles of the militia (police) of Germany, Poland and Ukraine: comparative legal analysis] : monohraf. Kharkiv : NikaNova, 509 p. [in Ukr].

9. Topchiy, Yu. M. Administratyvno-pravovi aspekty diyal'nosti komunal'nykh okhronnykh pidpryyemstv (munitsypal'noyi varty) : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07 / Odes. derzh. un-t vnutr. sprav. Odesa, 2019. 247 p. [in Ukr].

ABSTRACT

Serhii Shevchenko. Participation of the municipal guard while maintaining public order: domestic and foreign experience. The study deals with the powers in accordance with the tasks and objectives of the municipal guard, which operates in different cities of Ukraine, local communities and more. Emphasis is placed on the lack of normative regulation (at the level of the Law) of the definition of such a concept as «municipal guard» or «municipal police», which leads to different interpretations and interpretations by members of the scientific community. The opinions of many researchers on such concepts as «municipal police» and «municipal guard» are highlighted, the content of such definitions allows us to draw conclusions about the priority in ensuring or maintaining public order by the municipal guard. These are two main approaches to the content of the activities and organization of the municipal police, namely centralization of law enforcement in the state, when municipal police officers must be in the staff of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and not subordinate to local governments. police funding, and the powers, structure and personnel policy remain with the National Police of Ukraine; the second approach envisages the functioning of the municipal police as an executive body of local self-government, the municipal police is accountable to and under the control of local self-government bodies and the territorial community. It is stated that in accordance with the second approach and analysis of the statutes of municipal enterprises of some cities under the name «Municipal Guard», the terms «municipal police» and «municipal guard» are identical. Emphasis was placed on the need to adopt the Law on Municipal Guard, which established the powers of the guard, including maintaining public order, crime prevention and security activities as priority areas of the guard, the administrative and legal status of the guard, determined sources of funding (local community budget). accountability and control of representatives of the municipal guard.

Keywords: *guard, approaches, municipal police, statutes, powers.*

УДК 343.13 (477)

DOI: 10.31733/2078-3566-2021-6-553-560



Роман ШЕСТОПАЛОВ[©]
кандидат юридичних наук
(Дніпропетровська обласна
прокуратура, м. Дніпро, Україна)

СУДОВА ПРАКТИКА У СПРАВАХ ПРО ЗЛОЧИНИ ЗА СТАТТЕЮ 110-2 КК УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізу судової практики у справах про злочини за статтею 110-2 КК України. Автором шляхом моніторингу даних Єдиного державного реєстру судових рішень за відповідним пошуковим контекстом здійснено вивчення судових рішень у справах про злочини проти основ національної безпеки, зокрема щодо судової практики постановлення вироків за фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України, ухвалених з часу запровадження норми, яка передбачає кримінальну відповідальність за такі дії.

За результатами аналітичного дослідження диференційовано сфери застосування даної норми закону про кримінальну відповідальність та винесення судами відповідних рішень.

© П. Шестопапов, 2021

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-1460-2355>

rams2000@ukr.net