

дій посадовців уряду є передумовою громадської підтримки; розуміння сприяє поліпшенню соціальної політики і розподілу коштів бюджету.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
2. Про доступ до публічної інформації. Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
3. Про відкритість використання публічних коштів. Закон України від 11.02.2015 № 183-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text>
4. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

Бобкова Антоніна Григорівна

головний науковий співробітник науково-дослідної лабораторії публічної безпеки громад Донецького державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України, заслужений юрист України

Захарченко Андрій Миколайович

завідувач науково-дослідної лабораторії публічної безпеки громад Донецького державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, доцент

КОМУНАЛЬНІ ПІДПРИЄМСТВА ЯК СУБ'ЄКТИ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА БЕЗПЕКИ

В останні роки у низці українських міст набула поширення практика створення комунальних підприємств, що реалізують певні функції з охорони громадського порядку та безпеки. Зокрема, такими є комунальні підприємства «Муніципальна охорона» (м. Київ, Харків, Суми, Нова Каховка), «Муніципальна варта» (м. Ірпінь, Вінниця, Дніпро, Дрогобич, Львів, і ін.), «Муніципальна дружина» (м. Хмельницький). Поява таких підприємств стала своєрідною реакцією на неприйняття законодавчого акту щодо можливості створення та функціонування муніципальної поліції. Разом з тим діяльність зазначених підприємств супроводжується виникненням низки проблемних питань, що обумовлено, зокрема, недосконалістю підходів до визначення їх правового статусу.

Окремі аспекти правового статусу вищевказаних суб'єктів господарювання раніше розглядалися у наукових працях В.А. Орлова [1, с. 167; 2, с. 15-16]. Крім того, варто відзначити аналітичне дослідження О. Банчука, А. Колохіної та інших авторів «Участь громад у забезпеченні правопорядку в Україні», в якому зокрема представлено й узагальнення матеріалів щодо стану діяльності місцевих формувань з охорони громадського порядку, в тому числі

тих, що створені у формі комунальних підприємств [3, с. 51-77]. Однак загалом питання правового статусу цієї категорії комунальних підприємств достатнім чином не опрацьовано ані у юридичній науці, ані у площині правозастосовної практики.

Наведене свідчить про актуальність заявленої тематики та доцільність її дослідження з метою обґрунтування відповідних пропозицій.

Вивчення установчих документів вищеназваних комунальних підприємств вказує на те, що такі підприємства є комерційними. В одних випадках про це прямо зазначено у статуті підприємства [4], в інших – це опосередковано випливає з положень статутів, в яких йдеться про закріплення майна за підприємствами на праві господарського відання та наявність мети отримання прибутку [5], що згідно з Господарським кодексом України (ч. 3 ст. 78, ч. 1 ст. 136) є характерним саме для комерційного підприємства.

Можливість одержання прибутку такими суб'єктами господарювання забезпечується віднесенням до предмету їх діяльності різних видів охоронної та пов'язаної з нею діяльності, що здійснюється на комерційних засадах. Зокрема, предмет діяльності комунального підприємства виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) «Муніципальна охорона» охоплює надання послуг з охорони майна юридичних та фізичних осіб, моніторингу або дистанційного контролю за електронними системами безпеки (пультової охорони), встановлення сейфів, надання юридичних, консультаційних та інформаційних послуг у сфері охоронної діяльності, виробництво та реалізацію власної продукції у цій сфері, і ін. [5].

Поряд із цим до предмету діяльності таких комунальних підприємств включаються й види діяльності, яка за своїм характером не є ані підприємницькою, ані некомерційною господарською діяльністю. Так, предмет діяльності комунального підприємства «Муніципальна варта» Дніпровської міської ради охоплює, зокрема, створення належних умов для виконання рішень міської ради та її виконавчого комітету, сприяння правоохоронним та уповноваженим органам державного нагляду (контролю) щодо дотримання зобов'язань зі сплати платежів до місцевого бюджету, проведення патрулювання на вулицях міста з метою виявлення порушень правил благоустрою міста, вжиття спільно з працівниками Національної поліції заходів щодо припинення адміністративних правопорушень, і ін. [4].

Для забезпечення здійснення комунальними підприємствами таких видів діяльності поряд із господарськими правами та обов'язками вони наділяються й спеціальними правами, що мають владний характер. Наприклад, комунальне підприємство «Муніципальна варта» Вінницької міської ради уповноважено проводити рейди та перевірки території, об'єктів Вінницької міської територіальної громади щодо стану їх благоустрою, додержання суб'єктами господарської діяльності, установами та організаціями незалежно від форм власності та громадянами законодавства у сфері благоустрою, здійснювати контроль за виконанням наданих приписів та запланованих заходів та усунення виявлених порушень, складати протоколи про адміністративні правопорушення, і ін. [6]. Наділення комунальних підприємств такими правами, що не

опосередковують здійснення господарської діяльності, фактично являє собою делегування цим підприємствам певних повноважень, які згідно із законодавством належать до компетенції органів місцевого самоврядування. Це дає підстави вважати такі комунальні підприємства в частині виконання ними зазначених функцій органами адміністративно-господарського управління та контролю у значенні цього поняття, яке закріплено ст. 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції». Поряд із цим мають місце й випадки, коли комунальним підприємствам надаються повноваження, які виходять за межі визначеної законодавством компетенції органів місцевого самоврядування, і радше тяжіють до компетенції правоохоронних органів. Зокрема, це стосується охорони публічної безпеки і порядку в місцях розміщення охоронюваних об'єктів [6].

Передбачені установчими документами переліки конкретних видів господарської і негосподарської діяльності досліджуваної категорії комунальних підприємств, що створені у різних населених пунктах, є неоднаковими. Разом з тим, виходячи з оприлюдненої інформації, можна констатувати, що у діяльності таких підприємств переважаючим є саме негосподарський сегмент, і більшою мірою ця діяльність фінансується за рахунок коштів місцевих бюджетів. Наприклад, у 2019 році 87,5 % витрат комунального підприємства «Муніципальна охорона» (м. Київ) покривалися за рахунок коштів місцевого бюджету, і лише 12,5 % - за рахунок власних коштів, отриманих від господарської діяльності [7]. У 2018 році обсяг платних послуг комунального підприємства «Муніципальна поліція» (м. Вінниця) становив 1,68 % від загального обсягу діяльності [8].

Наведене вище дає підстави для висновку про помилковість підходу, за якого такі суб'єкти створюються у формі комунального комерційного підприємства, оскільки комерційна складова їх діяльності є незначною, і їх фактичний статус не в повній мірі відповідає юридичному. В цьому контексті можна погодитися з думкою Б. Прохорова, який критично оцінює наявну практику щодо обрання органами місцевого самоврядування такої форми для забезпечення порядку у містах [9].

Альтернативою такому підходу може стати створення місцевими радами у структурі своїх виконавчих органів окремих підрозділів, у віданні яких зосереджено повноваження щодо забезпечення законності і правопорядку та взаємодії з правоохоронними органами. Наразі такі підрозділи створено у м. Луцьку (Департамент муніципальної варти), Одесі (Департамент муніципальної безпеки) і деяких ін. Проте такий варіант теж має певні вади, що по суті можуть призвести до припинення тих видів діяльності комунальних підприємств, що наразі здійснюються ними і не здійснюються будь-якими іншими суб'єктами на рівні місцевого самоврядування.

Найбільш прийнятним вирішенням питання щодо статусу досліджуваних комунальних підприємств до прийняття закону України «Про муніципальну варту» може бути їх створення як некомерційних комунальних підприємств зі спеціальною компетенцією, зміст якої мають визначати органи місцевого самоврядування у межах своїх повноважень і відповідно забезпечувати належне

фінансування діяльності таких підприємств в частині здійснення ними відповідних прав і обов'язків.

Конкретизація порядку створення, правовий режим майна та відповідальність таких комунальних підприємств мають стати предметом окремих наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Орлов В.А. Теоретико-правові засади взаємодії муніципальної поліції (варти) та патрульної поліції. *Форум права*. 2017. № 4. С. 164-170.
2. Орлов В.А. Муніципальна поліція в постсоціалістичних країнах ЄС: компаративне дослідження. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 2 (63). С. 12-18.
3. Банчук О., Колохіна А., Крапівін Є. та ін. Участь громад у забезпеченні правопорядку в Україні: звіт за результатами дослідження. Київ: ФОП Москаленко, 2019. 124 с.
4. Про затвердження Статуту Комунального підприємства «Муніципальна варта» Дніпровської міської ради у новій редакції: Рішення Дніпровської міської ради від 21.02.2018 № 51/30. *Офіційний веб-сайт Дніпровської міської ради*. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/page/komunalne-pidpriemstvo-municipalna-varta-dniprovskoi-miskoi-radi>
5. Про внесення змін до Статуту комунального підприємства виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) «Муніципальна охорона»: Розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 07.12.2020 № 1898. *Офіційний портал Києва*. URL: https://kyivcity.gov.ua/npa/pro_vnesennya_zmin_do_statutu_komunalnogo_pidpriemstva_vikonavchogo_organu_kivsko_misko_radi_kivsko_misko_derzhavno_administratsi_munitsipalna_okhorona/bmk1v49imr_kmda__1898/
6. Про внесення змін та затвердження Статуту комунального підприємства «Муніципальна варта» Вінницької міської ради в новій редакції: Рішення Вінницької міської ради від 26.02.2021 № 256. *Офіційний сайт Вінницької міської ради*. URL: <https://www.vmr.gov.ua/Docs/CityCouncilDecisions/2021/%E2%84%96256%2026-02-2021.pdf>
7. Рішення Антимонопольного комітету України від 13 лютого 2019 р. № 106-р. *Портал державної допомоги*. URL: <http://pdd.amc.gov.ua/portal/registry/registryofdecision/list>
8. Рішення Антимонопольного комітету України від 15 травня 2019 р. № 333-р. *Портал державної допомоги*. URL: <http://pdd.amc.gov.ua/registry/registryofdecision/list>
9. Прохоров Б. На варті місцевої влади: чи потрібні муніципальні дружини, охорони і варти. *Центр економічної стратегії*. URL: <https://ces.org.ua/municipal-security/>