УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.12>

БЕНЬКОВСЬКИЙ С.Ю.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ КОМУНАЛЬНИХ ОХОРОННИХ ПІДПРИЄМСТВ

У статті проаналізовано правові засади та принципи організації діяльності комунальних охоронних підприємств в Україні через аналіз Конституції України та основних нормативно-правових актів чинного вітчизняного законодавства. Також представлено дослідження специфіки комунальних охоронних підприємств в Україні через класифікацію організаційно-правових засад здійснення господарської діяльності у сфері надання послуг з охорони та забезпечення публічного порядку комунальними охоронними підприємствами.

Досліджено правові засади та загально-правові і спеціальні принципи інституту охоронної діяльності в Україні. Зазначено, що ознаки правового регулювання у сфері надання послуг з охорони та забезпечення публічного порядку комунальними охоронними підприємствами повинні відповідати правовим засадам державного управління, адже за відсутності загальнообов'язкових правових норм, встановлених законами України, органи місцевого самоврядування пристосовують свою нормотворчість та правозастосовчу діяльність до наявної законодавчої бази, елементи якої регулюють зовсім не муніципальні правовідносини. Проаналізовано правові засади організації діяльності комунальних охоронних підприємств шляхом формування системи принципів на основі узгодження загально-правових принципів місцевого самоврядування та спеціальних принципів діяльності комунальних охоронних підприємств.

Зроблено висновок, що спроби окремих органів місцевого самоврядування самостійно вирішити питання забезпечення належного публічного порядку на території своїх поселень приймає здебільшого невідповідні закону та праву форми, що компрометує саму ідею муніципальної охоронної діяльності. У рамках місцевого нормотворення з регулювання діяльності комунальних охоронних підприємств насамперед звертає на себе увагу проблема якості установчих документів, створених муніципальних правоохоронних інституцій. Це є загальнодержавною проблемою, оскільки юридичні помилки та протиріччя у чинному законодавстві спостерігаються у більшості досліджених установчих документів.

Ключові слова: *принципи організації діяльності органів місцевого самоврядування, загально-правові принципи діяльності комунальних охоронних підприємств, спеціальні принципи діяльності комунальних охоронних підприємств, правові засади регулювання у сфері надання послуг з охорони власності та громадян.*

The article analyzes the legal principles and principles of organization of activity of communal security enterprises in Ukraine through the analysis of the Constitution of Ukraine and the main normative legal acts of the current domestic legislation. Also, a study of the specifics of communal security enterprises in Ukraine through the classification of organizational and legal foundations of economic activity in the field of security services and provision of public order by communal security enterprises has been presented in the article.

The legal bases and general legal and special principles of the institute of security activity in Ukraine have been investigated. It is been stated that the signs of legal regulation in the sphere of provision of services for protection and provision of public order by utility security enterprises should comply with the legal principles of public administration, in case of the absence of mandatory legal norms which been established

by the laws of Ukraine, local self-government bodies adapt their rulemaking and enforcement activities to the legislative framework, the elements of which are not regulated at all by the municipal legal relations. The legal bases of organization of activity of communal security enterprises have been analyzed by forming of system of principles on the basis of harmonization of general legal principles of local self-government and special principles of activity of communal security enterprises.

It is concluded that the attempts of individual local self-government bodies to resolve the issue of ensuring proper public order in their settlements in most cases are inappropriate in law and law, which compromises the very idea of municipal security activity. Within the framework of local norm-making on the regulation of the activity of communal security enterprises, the problem of quality of constituent documents created by municipal law-enforcement institutions, first of all, draws attention. Which is a nationwide problem, as legal errors and contradictions to current law are found in most of the founding documents examined.

Key words: *principles of organization of activity of bodies of local self-government, general legal principles of activity of communal security enterprises, special principles of activity of communal security enterprises, legal principles of regulation in the sphere of provision of property protection of services and citizens.*

Вступ. Питання щодо визначення євроінтеграційного курсу української держави є принципово важливим, беззаперечно необхідним та актуальним на сучасному етапі суспільного розвитку. Забезпечити його позитивне вирішення неможливо без реалізації низки реформ, серед яких і процес реформування системи місцевого самоврядування, а саме надання органам місцевого самоврядування більш широких управлінських повноважень щодо створення сил охорони правопорядку, які функціонують в інтересах територіальних громад з питань вирішення проблем у сфері забезпечення публічного порядку на місцевому рівні. Водночас відсутність закону, яким би регулювалась діяльність інституцій з правоохоронними повноваженнями, які створені органами місцевого самоврядування, а також гостра потреба у покращенні правоохоронної діяльності на місцях ставлять перед місцевим самоврядуванням завдання самостійного пошуку правових форм їхнього створення. Практика організаційної діяльності місцевого самоврядування у цьому напрямку різноманітна та несистематизована.

Основними складниками організації діяльності органів місцевого самоврядування, поряд з внутрішньою організацією та компетенцією, формами та методами, є принципи організації їх діяльності як основні засади адаптації суспільного життя в Україні до стандартів європейської демократії. З огляду на вищезазначене постає правова необхідність проаналізувати, удосконалити систему принципів організації діяльності комунальних охоронних підприємств як самоврядних інституцій громадянського суспільства.

Аналіз наукового доробку. В наявних фундаментальних наукових дослідженнях організаційно-правові питання правових засад та принципів організації діяльності комунальних охоронних підприємств розглядаються як певна система у контексті функціонування органів місцевого самоврядування та деяких складників (загально-правових принципів місцевого самоврядування та спеціальних принципів діяльності комунальних охоронних підприємств).

Серед науковців, які досліджували систему принципів місцевого самоврядування та питання правових засад регулювання правоохоронної діяльності на муніципальному рівні, В.Б. Авер'янов, В.О. Басс, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, Н.І. Козюбра, В.К. Колпаків, А.Т. Комзюк, В.В. Копейчиков, О.І. Миколенко, П.М. Рабінович, В.А. Орлова, А.С. Поклонського, А.В. Сергєєва О.Ф. Скакун, О.М. Якуба, Х.П. Ярмачі, І.Ю. Хомишин та інші. Інформаційно-довідковою базою для підготовки цього матеріалу є законодавчі, нормативно-правові акти України, рішення місцевих органів самоврядування та міжнародні документи, зокрема, Європейська Хартія місцевого самоврядування.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз правових засад та принципів організації діяльності комунальних охоронних підприємств, закріплених у чинному законодавстві України.

Результати дослідження. Досліджуючи механізм організації діяльності органів місцевого самоврядування в українській державі, варто акцентувати увагу на особливостях їх діяльності, яка базується на правових засадах та принципах інституту місцевого самоврядування в Україні. Так, під принципами місцевого самоврядування варто розуміти визначені Конституцією

України та відповідними законами вихідні засади, які покладені в основу його організації і функціонування та визначають властивості та ознаки місцевого самоврядування [1, с. 195]. Але, на нашу думку, принципово важливим є інше розуміння принципів місцевого самоврядування, сутність якого полягає у тому, що це зумовлені природою місцевого самоврядування визначальні положення та ідеї, покладені в основу організації та діяльності територіальної громади органами місцевого самоврядування, що формуються громадами [2, с. 59]. Варто погодитися з тим фактом, що деякі науковці поділяють принципи місцевого самоврядування на дві групи. Зазначений перелік принципів місцевого самоврядування у Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування України» (гласність, поєднання місцевих і державних інтересів, правова, організаційна, матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених законом, відповідальність перед територіальними громадами їх органів, посадових осіб, державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування) належить до групи принципів місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади, а інша група принципів визначає загальні засади організації та здійснення публічної влади в Україні, зокрема, це принципи: гуманізму, демократизму, поділу влади, законності [3, с. 196]. Закріплення у чинному законодавстві України зазначених принципів є необхідною вимогою Європейської Хартії місцевого самоврядування (далі по тексту – ЄХМС), якою визначено низку принципів формування відповідної системи місцевого самоврядування в державах – членах Ради Європи, що підписали зазначений документ. У преамбулі ЄХМС вказано, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, а право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів. У ст. 2 вищезазначеного документу зазначено, що принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у національному законодавстві і за можливістю в Конституції. Суть інших принципів полягає в тому, що місцеве самоврядування становить одну з засад будь-якого демократичного ладу. Право громадян брати участь в управлінні публічними справами є загальним демократичним правом і безпосередньо може бути реалізоване на місцевому рівні з метою забезпечення ефективного і наближеного до громадянина управління. Мають бути створені органи місцевого самоврядування, наділені реальною владою, що будуть мати широку автономію щодо своєї компетенції та порядку її здійснення і прийняття владних рішень. Місцеві органи влади мають володіти відповідними ресурсами, достатніми для здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування. Права територіальних громад та органів місцевого самоврядування мають бути надійно захищені.

Так, представники сучасних адміністративістів та теоретиків права серед найважливіших принципів, на основі яких організовуються та діють органи місцевого самоврядування (у тому числі і комунальні підприємства), визначають: а) принцип демократизму, який передбачає створення сприятливих умов задля реальної участі громадян в управлінні справами держави та суспільства; б) принцип поділу влади, який передбачає обов'язковий поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову і забезпечує визнання та гарантування самоврядування як права територіальних громад вирішувати питання місцевого значення; в) принцип законності, який є основою функціонування органів держави і місцевого самоврядування і який означає, що згадані органи можуть створюватися і діяти у спосіб, передбачений чинним законодавством; г) принцип гуманізму як одна із головних засад конституційного ладу України, адже людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою демократичною цінністю [1, с. 35].

Зазначені принципи склали основу для розробки Європейської стратегії щодо інновацій та належного врядування. У 2005 р. на зустрічі у м. Варшаві під час Третього Саміту глав держав та урядів країн – членів Ради Європи було визначено, що належне врядування – це необхідна вимога на всіх рівнях державного управління. На місцевому рівні належне врядування є життєво важливим, оскільки місцева влада найближча до громадян та надає їм основні послуги, і саме на цьому рівні громадяни можуть найшвидше відчути причетність до суспільних дій [4, с. 250–257]. Варто погодитися з висновком Б.А. Руснака, який підкреслює, що ці принципи належного врядування можуть бути основою під час розробки законів України, актів вищих центральних органів державної влади, актів локальних органів державної влади й органів місцевого самоврядування, у тому числі відповідних положень, кодексів поведінки тощо [5, с. 58].

У процесі діяльності органів місцевого самоврядування будь-якого рівня відбувається розробка та прийняття рішень, які б відповідали потребам та вимогам певної територіальної громади. Тобто для створення та реалізації діяльності комунальних охоронних підприємств варто використовувати також і спеціальні принципи: єдності загальних вимог щодо органів місцевого

самоврядування; обов'язковості договірних умов; самостійності органів місцевого самоврядування під час формування та регулювання діяльності комунальними охоронними підприємствами; контролю; запобігання та реагування; профілактичної діяльності; принцип застосування заходів примусу; відповідальності суб'єктів реалізації діяльності; компетентності; координованості дій; відкритості; безперервності; економічної доцільності.

Ці принципи повинні бути обов'язковими під час формування системи принципів діяльності комунальних охоронних підприємств. У сукупності вони становлять єдину цілісну систему принципів організації та функціонування місцевого самоврядування та комунальних охоронних підприємств і визначають правові засади регулювання у сфері надання послуг з охорони та забезпечення публічного порядку комунальними охоронними підприємствами.

Отже, принципи діяльності органів місцевого самоврядування в Україні відіграють важливу роль у процесі формування принципів діяльності комунальних охоронних підприємств та визначають правові засади регулювання у сфері надання послуг з охорони власності та громадян на території юрисдикції відповідної територіальної громади комунальними охоронними підприємствами.

Охоронна діяльність комунальних охоронних підприємств є видом діяльності в системі органів муніципального управління, яка фінансується з місцевого бюджету та спрямована на надання послуг щодо забезпечення кола правоохоронних завдань на території юрисдикції відповідної територіальної громади.

У зв'язку із запровадженням державного контролю над сферою надання послуг з охорони з'являється низка запитань:

1. Чи потрібна процедура отримання ліцензії щодо організації ведення охоронної діяльності комунальними охоронними підприємствами?;
2. Якими нормативними документами регламентуються вимоги до персоналу?;
3. Який об'єм діяльності по забезпеченню публічного порядку надається охоронним підприємствам?

Ці питання можливо розв'язати завдяки аналізу створення органами місцевого самоврядування комунального охоронного підприємства як суб'єкта владних повноважень, що здійснює владні, управлінські функції на основі норм права, у рамках цих повноважень для забезпечення реалізації правоохоронної політики держави та захисту прав і інтересів територіальної громади, людини і громадянина. Комунальне охоронне підприємство незалежно від встановленої органом місцевого самоврядування організаційно-правової форми є організаційно відокремленою частиною муніципального управлінського механізму, наділеною владними повноваженнями, правоохоронною компетенцією та необхідними засобами для здійснення визначеного установчими документами кола правоохоронних завдань на території юрисдикції відповідної територіальної громади.

Відсутність спеціального закону, спрямованого на регулювання порядку створення та діяльності комунальних охоронних підприємств, зумовлює самостійні пошуки органами місцевого самоврядування форм діяльності зазначених підприємств.

Муніципальна нормативно-правова регламентація діяльності комунальних охоронних підприємств проявляється у вигляді соціально-технологічних інновацій, які освоюють новітні організаційно-правові методи досягнення соціальних результатів відповідно до мети самоврядного суспільства з використанням нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання інших суспільних відносин.

Правові засади діяльності комунальних охоронних підприємств розглянемо через призму правозастосовчої діяльності комунальних охоронних підприємств, а саме через *контрольну діяльність*, змістом якої є перевірка й нагляд за додержанням, виконанням і застосуванням законодавства України, а також правил органів місцевого самоврядування на території певної територіальної громади.

Одною з найважливіших функцій влади і управління є форма контролю народу, населення, громадян за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування, безпосередньо пов'язана з організацією виконання норм права, з реалізацією суб'єктами правовідносин своїх прав і обов'язків, дотриманням і захистом прав і свобод людини і громадянина. Контроль покликаний забезпечувати рух прийнятого рішення до втілення його в життя, ефективне функціонування державних і муніципальних органів влади та їх посадових осіб [6, с. 239–240].

В.М. Гаращук вважає, що контроль – це основний спосіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні. Він також є одним із найважливіших елементів державного

управління. Без організації та здійснення контролю неможлива робота державного апарату, інших підконтрольних державі структур [7, с. 7].

Місцеве самоврядування, будучи різновидом публічного управління, юридично та організаційно відокремлене від державної влади. Цей феномен автономно функціонує у межах дії Конституції та законів України. Контрольна діяльність місцевого самоврядування випливає зі змісту ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». До повноважень сільських, селищних, міських виконавчих органів місцевого самоврядування належить забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності, вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням громадського порядку під час їх проведення [8] тощо.

Аналіз практики діяльності комунальних охоронних підприємств дає можливість зробити висновок про реалізацію контрольної форми правозастосовної діяльності через контроль за підтриманням правопорядку у сфері благоустрою, архітектури та містобудування, охорони пам'яток культурної спадщини, а також контроль у сфері організації торгівлі, громадського харчування, сфери надання послуг та інше.

Так, деякі комунальні підприємства здійснюють контроль за виконанням рішень міської ради та її виконавчих органів, а саме: за виконанням вимог здійснення суб'єктами господарської діяльності вуличної торгівлі на території міста; за дотриманням правил виходу собак; за дотриманням законодавчих і нормативних актів про заборону куріння в громадських місцях; за порядком встановлення малих архітектурних форм; за дотриманням правил благоустрою території, контролю за дотриманням правил санітарії, чистотою вулиць, парків, скверів та прибудинкових територій спільно із муніципальною інспекцією з благоустрою; за суб'єктами господарської діяльності; за дотриманням заборони продажу неповнолітнім особам слабоалкогольних і алкогольних напоїв, трав'яних сумішей для паління, що містять наркотичні речовини, галюциногенів і тютюнових виробів тощо. У сфері охоронної діяльності комунальні підприємства здійснюють контроль за станом майнової безпеки об'єкта охорони, у сфері екологічної безпеки – контроль екологічного стану річок, водних об'єктів, природних джерел, заповідних територій та інших природних об'єктів на території міста. Також контролюють дотримання природоохоронного законодавства і процесу виконання заходів у сфері охорони навколишнього природного середовища на підприємствах, установах і організаціях міста, які мають джерела забруднення довкілля.

Крім того, відповідно до статутних приписів деякі комунальні охоронні підприємства здійснюють контроль: за додержанням суб'єктами господарювання, установами, організаціями незалежно від форм власності та громадянами вимог законодавства у сфері поведінки з побутовими та виробничими відходами; за відновленням благоустрою, зруйнованого внаслідок проведення земельних робіт, та вживанням заходів до виконавців земельних робіт щодо відновлення елементів благоустрою; за паркуванням автотранспорту та на договірних засадах з поліцією міста у порядку, встановленому законодавством; за здійсненням евакуації транспортних засобів за порушення правил паркування. Контроль за дотриманням умов видачі та виконання дозволів на: виконання планових та аварійних робіт на території міста у зв'язку з будівництвом, реконструкцією та ремонтом інженерних мереж; виконання земляних робіт на території міста у зв'язку з розташуванням рекламних засобів; благоустрій територій новозбудованих об'єктів; встановлення захисно-охоронної огорожі в місцях проведення будівельних чи ремонтних робіт; встановлення каркасу чи риштування, легких огорож під час будівництва; використання земельної ділянки для складування будівельних матеріалів.

Особливе місце в діяльності комунальних охоронних підприємств займає *профілактика правопорушень*. Як юридичний термін «профілактика» – це складна, об'єктивно зумовлена система керуваної діяльності, що закономірно склалася на конкретному історичному етапі суспільного життя, і яка забезпечує науково-теоретичну і практичну реалізацію заходів, спрямованих на попередження злочинів і злочинності [9, с. 43]. Профілактика правопорушень та злочинності є одним із завдань Національної поліції України [10]. У науковій літературі під профілактикою правопорушень розуміють комплексне застосування компетентними суб'єктами загальних і спеціальних заходів, спрямованих на недопущення правопорушень, ліквідацію причин й умов, що їх викликають [11, с. 411]. У правоохоронній діяльності профілактика займає надзвичайно важливе місце, оскільки вона виконує цілу низку функцій: запобіжно-регулятивну – перешкоджає розвитку одних і допомагає удосконаленню інших суспільних відносин, вирішує суспільні протиріччя;

охоронну – забезпечує захист суспільних інтересів і соціальних цінностей громадян і держави від протиправних посягань; виховну – визначає пріоритет переконання, а не примусу, з метою недопущення протиправної поведінки; ідеологічну – забезпечує ідейну спрямованість профілактичних заходів, обґрунтування їхнього змісту, правильність визначення шляхів, засобів і методів профілактичної діяльності; прогностичну – збагачує теорію і практику профілактики правопорушень інформацією, яка дозволяє визначити перспективні напрями попередження правопорушень [12, с. 12].

Отже, переслідуючи мету превенції правопорушень, органи місцевого самоврядування визначають профілактичну діяльність комунальних охоронних підприємств найосновнішою в переліку видів діяльності.

До переліку статутних завдань комунальних охоронних підприємств більшість об'єднаних територіальних громад включають: здійснення профілактичних заходів з метою запобігання правопорушенням у сфері благоустрою; здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень; здійснення профілактичного обліку правопорушників; взаємодія з органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами, суб'єктами комунальної власності, органами громадської самодіяльності у заходах, спрямованих на ведення індивідуально-профілактичної роботи з особами, схильними до вчинення адміністративних правопорушень та злочинів.

Однак методичних документів, які б деталізували сукупність прийомів профілактичної діяльності, визначали операційне середовище та методи роботи комунальних охоронних підприємств у цьому напрямку, жоден орган місцевого самоврядування не розробив. Таким чином, профілактика правопорушень якщо і здійснюється, то здійснюється спонтанно, нормативно не врегульовано, а отже, на нашу думку, – ініціативно.

Неоднозначним видом діяльності комунальних охоронних підприємств місцевими громадами визначається *застосування заходів примусу*. Серед примусових адміністративно-правових заходів, на застосування яких уповноважуються комунальні охоронні підприємства, головним є доставлення порушника та адміністративне затримання. Законодавство не подає нормативного визначення поняття «доставлення», тому під час аналізу його сутності слід користуватись лише науковими визначеннями. Так, автори науково-практичного коментаря Кодексу України про адміністративні правопорушення пояснюють доставлення порушника як примусове (в межах адміністративного примусу) вилучення особи, що вчинила чи вчиняла на момент виявлення адміністративне правопорушення, з місця вчинення (виявлення) правопорушення, а також супровід цієї особи до відповідного органу із застосуванням заходів психічного або фізичного впливу з метою припинення адміністративного проступку, встановлення особи правопорушника, складення протоколу про адміністративне правопорушення [13, с. 460].

Порядок застосування цього виду примусового заходу зумовлений ст. 259 КУпАП, відповідно до приписів якої він здійснюється з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим. Доставлення порушника відбувається у поліцію, в підрозділ Військової служби правопорядку у Збройних Силах України чи до органу Державної прикордонної служби України, штабу громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону чи громадського пункту з охорони громадського порядку [14].

Стаття закону дає вичерпний перелік суб'єктів, уповноважених на застосування доставлення. Такими є: поліцейські; посадові особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України; військовослужбовці та працівники Державної прикордонної служби України; члени громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону; співробітники Служби безпеки України; працівники державної лісової охорони; уповноважені посадові особи органів, які здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання; посадові особи органів рибохорони; посадові особи інших органів, які здійснюють державний контроль за охороною і використанням тваринного світу; працівники служб охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду; уповноважені посадові особи органів охорони культурної спадщини, адміністрацій історико-культурних заповідників та історико-культурних заповідних територій; державні інспектори у сфері державного контролю за використанням та охороною земель; працівники воєнізованої охорони [14].

Таким чином, з урахуванням урегульованих КУпАП правовідносин застосування такого засобу адміністративного примусу, як доставлення правопорушника, працівники комунальних охоронних підприємств здійснювати не можуть, оскільки не наділені такими повноваженнями.

Що стосується адміністративного затримання, яке практично всі дослідники адміністративного примусу відносять до заходів адміністративного припинення, то його застосування здійснюється з метою припинити певне правопорушення. Однак, на нашу думку, такий підхід є помилковим, адже в адміністративному порядку поліцією може бути затримана особа, щодо якої набрала чинності винесена судом постановою про направлення на примусове лікування від хронічного алкоголізму чи наркоманії, якщо вона ухиляється від виконання цієї постанови, для доставлення цієї особи до лікувальної установи, однак процедури здійснення такого затримання закон не визначає [15, с. 180]. Поліція також має право затримувати і утримувати в спеціальному приміщенні осіб, які мають ознаки вираженого психічного розладу і створюють у зв'язку з цим реальну небезпеку для себе і оточуючих, до передачі їх у лікувальні заклади, але не більш як на 24 години [10].

Затримання є засобом примусу і у правовідносинах, що виникають в умовах здійснення охоронної діяльності та може бути застосоване щодо осіб, які намагаються проникнути (проникли) на територію об'єкту охорони або залишити його, порушуючи встановлені правила, з обов'язковим негайним повідомленням про це територіального органу Національної поліції [16]. Тому законність його застосування під час здійснення такого виду діяльності не викликає у нас сумніву та має право на законну реалізацію.

Узагальнюючи викладене, зауважимо, що засобами адміністративного примусу, які законно можуть застосовуватись комунальними охоронними підприємствами, є перевірка, огляд, вимога припинити протиправну поведінку та припис про усунення правопорушення. На цей час комунальні охоронні підприємства відрізняються різним обсягом прав на застосування адміністративного примусу.

Ключовим видом економічної діяльності комунальних охоронних підприємств є *охоронна діяльність*, яка є специфічним та особливим видом діяльності, оскільки пов'язана з ризиком для життя не тільки для самих працівників охорони, а й для оточуючих. Це приводить до встановлення підвищених вимог до суб'єктів цього виду діяльності, особливо недержавної форми власності та жорсткої правової регламентації її організації і здійснення. Зазначені риси здійснення охоронної діяльності зумовлюють її спеціальне державне регулювання, що забезпечується Законом України «Про охоронну діяльність» та прийнятими на його виконання постановами Кабінету Міністрів України та наказами МВС.

За моделлю охоронних підприємств створено домінуючу більшість комунальних охоронних підприємств. Саме використовуючи норми Закону України «Про охоронну діяльність», органи місцевого самоврядування втілюють ідеї надання ознак «правоохоронності» створюваних структур, уповноважуючи їх на виконання поліцейських завдань.

Без сумніву, недержавні суб'єкти охоронної діяльності роблять вагомий вплив у зміцненні сектору безпеки, однак спроби використання комунальних охоронних підприємств як суб'єкта охоронної діяльності для виконання інших функцій вказує на тенденцію, яка заслуговує на критику через відсутність відповідного правового регулювання. Адже охоронна діяльність недержавних суб'єктів господарювання – це підприємницька діяльність. Вона повинна здійснюватись з урахуванням вимог ст. 8 Закону України «Про охоронну діяльність», тобто на підставі господарського договору, укладеного відповідно до положень Цивільного кодексу України. Тоді як поліцейська діяльність є публічною діяльністю, яка може переслідувати підприємницьку мету.

Висновки. Спроби окремих органів місцевого самоврядування самостійно вирішити питання забезпечення належного публічного порядку на території своїх поселень приймає здебільшого невідповідні закону та праву форми, що компрометує саму ідею муніципальної охоронної діяльності.

У рамках місцевого нормотворення по регулюванню діяльності комунальних охоронних підприємств насамперед звертає на себе увагу проблема якості установчих документів у створюваних муніципальних правоохоронних інституціях, що є загальнодержавною проблемою, оскільки юридичні помилки та протиріччя у чинному законодавстві спостерігаються у більшості досліджених установчих документів. Законність багатьох рішень місцевих рад про затвердження установчих документів комунальних охоронних підприємств викликає сумнів, оскільки в них прописуються норми, прийняті радами з порушенням меж власної компетенції.

Реалізуючи нормотворчі та правозастосовні повноваження, місцеві ради повинні спиратися винятково на компетенційні права та обов'язки та використовувати у своїй діяльності ті засоби, принципи, форми, прийоми, що передбачені законодавством.

Одним із засобів контролю, застосування якого фільтрувало б юридичні помилки в актах місцевого самоврядування, могла би бути правова експертиза нормативно-правових актів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Скрипничук В.М. Обласна рада в системі місцевого самоврядування в Україні : організація та діяльність : монографія. Київ : Вид-во АМУ, 2006. 208 с.
2. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / В. М. Вакуленко [та ін.]. Київ : НАДУ, 2010. 400 с.
3. Серьогіна С.Г. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник для студ. вищ. навч. закл. Харків : Право, 2005. 256 с.
4. Бейко О.В. «Добре місцеве врядування» : можливий порядок денний для України. *Проблеми формування доброчесного, належного місцевого врядування* : зб. матеріалів та документів / за заг. ред. М.О. Пухтинського. Київ : Атіка, 2008. С. 250–257.
5. Руснак Б.А. Місцеве самоврядування в Україні : теорія і практика : посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів / Б. А. Руснак. Одеса, 2011. 536 с.
6. Смоляр О.А. Теоретико-правові засади контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 26. С. 239–249.
7. Гарашук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні : монографія. Харків : Фоліо, 2002. 176 с.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
9. Хохряков Г.Ф. Преступления осужденных: причины и предупреждение / Г.Ф. Хохряков, Г.С. Саркисов. Ереван, 1988. 129 с.
10. Про Національну поліцію : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
11. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт. : В.К. Гіжевський, В.В. Головенченко, В.С. Ковальський (кер.) та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 528 с.
12. Белоусов Ю.Л. Інституціоналізація профілактики наркотизму в Україні : автореф. дис... канд. соціол. наук : 22.00.03 / Ю.Л. Белоусов. Харків, 2003. 21 с.
13. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / ред. С.В. Петков. Київ : Центр учбової літератури, 2017. 544 с.
14. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України. URL: zakon.rada.gov.ua/go/80731-10.
15. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис... докт. юрид. наук : 12.00.07 / А.Т. Комзюк. Харків, 2002. 408 с.
16. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/98-вр>.