

## ВЗАЄМОДІЯ ПОЛІЦІЇ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВОПОРЯДКУ В УКРАЇНІ

**НОВІЧЕНКО Андрій - доктор філософії, докторант Харківського національного університету внутрішніх справ**

**DOI**

*Забезпечення правопорядку є найважливішою функцією та завданням держави, у реалізації яких беруть участь практично всі органи публічної влади. Правопорядок є метою правового регулювання, його результат, для його забезпечення видаються правові та правозастосовні акти, формується конституційно-правовий механізм його забезпечення органами публічної влади, у якому особливе місце посідають правоохоронні органи та органи місцевого самоврядування. І якщо на перші завдання забезпечення правопорядку лягає, виходячи з їх спеціального призначення та виконуваних ними правоохоронних функцій, то на другі таке повноваження покладено Конституцією України (ч. 1 ст. 140).*

*При здійсненні своїх повноважень на певній території (району) міста органи публічної влади не можуть не взаємодіяти з подібним предметом своєї діяльності. Тим більше це стосується охорони громадського порядку, розуміння якого є однаковим для органів влади всіх рівнів (але при цьому громадський порядок охороняється специфічними способами). Теорія та практика діяльності правоохоронних органів із забезпечення громадського порядку виробила різноманітні форми взаємодії поліції та органів місцевого самоврядування в цій сфері суспільних відносин, ряд яких знаходить правове закріплення.*

*Ключові слова: влада, населення, органи влади, поліція, місцеве самоврядування, взаємодія.*

### **Постановка проблеми**

Охорона громадського порядку та підвищення рівня протидії кримінальним правопорушенням залишається одним із питань, що активно обговорюються в правовій науці. Це пов'язано, по-перше, із суттєвими змінами у системі охорони громадського порядку та підвищення рівня протидії злочинності, що сталися останніми роками. По-друге, з проведенням в Україні реформ у сфері правоохоронних органів та у сфері місцевого самоврядування, які передбачають подальше вдосконалення системи охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю. Кінцевою метою змін має стати якісно новий рівень охорони громадського порядку та підвищення рівня протидії кримінальним правопорушенням.

### **Стан дослідження проблеми**

Питання, які стосуються забезпечення правопорядку та боротьби зі злочинністю, досліджували багато науковців, серед яких є В.Д. Бакуменко, В.В. Баштанник, В.Б. Авер'янов, В.В. Землянська, Ю.П. Битяк, П.М. Каркач, Є.В. Додін, А.Ю. Іванова, В.М. Кравчук, О.В. Кузьменко, М.І. Мичко, Є.М. Попович, В.М. Плішкін, В.В. Сухонос та інші. Дослідження вчених є змістовні та мають велике значення для юридичної науки. У зв'язку із впровадженням у національне законодавство України партнерських взаємовідносин між поліцією та органами місцевого самоврядування щодо

забезпечення правопорядку, виникає потреба удосконалення норм чинного законодавства та додаткового їх дослідження.

**Мета дослідження** полягає у дослідженні взаємовідносин між правоохоронними органами та органами місцевого самоврядування у правовому механізмі забезпечення правопорядку в Україні.

#### **Наукова новизна дослідження**

В умовах перетворення та впровадження партнерства між поліцією та органами місцевого самоврядування виникають першочергові проблеми у сфері охорони громадського порядку, що вимагають певного наукового підходу та подальшого вивчення. Взаємодія органів держави та створення механізму для реалізації цієї функції на території як держави в цілому, так і на території (району) конкретного міста (селища, села) зокрема.

#### **Виклад основного матеріалу**

Аналізуючи ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» національна поліція України (поліція) - це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [2]. Централізація системи поліції не може і не повинна означати відсутність взаємодії органів поліції з органами місцевого самоврядування, найбільш наближеними органами публічної влади до населення.

Закон України «Про Національну поліцію», а саме ст. 11 зазначає, що діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб [2].

Ст. 5 цього ж Закону регламентує положення про те, що поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до Закону та інших нормативно-правових актів [2].

У свою чергу, ст. 140 Конституції України та ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначають поняття - місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1, 3].

Кириченко С.О. наголошує, що в Україні «місцеве самоврядування – це самостійна і особлива (громадівська) влада [5, с. 16], М.І. Хавронюк вважає, що в Україні місцеве самоврядування є «однією із форм участі громадян в управлінні державними справами»[6, с. 328].

Органи місцевого самоврядування, відповідно до законодавства України, вправі здійснювати з предметів спільного ведення суб'єктів України витрати на реалізацію покладених на поліцію обов'язків з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки.

В організації взаємодії територіальних правоохоронних органів України та органів місцевого самоврядування з питань охорони громадського порядку необхідно виділити основні ключові проблеми:

1) відсутність нормативно визначеного поняття взаємодії;

2) відсутність єдиного та системного законодавства, що регламентує цю діяльність;

3) обмеженість форми взаємодії.

У юридичній літературі відсутнє загальноприйняте визначення поняття «взаємодія», у тому числі й у сфері правоохоронної діяльності, незважаючи на низку публікацій та наукових праць.

Поняття «взаємодія» застосовується, зазвичай, для позначення різних сфер діяльності. Сутність і мета її полягають, насамперед, у недопущенні витрат і помилок, підвищення ефективності та якості роботи взаємодіючих суб'єктів в успішному вирішенні покладених на них завдань.

Академічний тлумачний словник української мови роз'яснює сутність взаємодії - взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь [4]. Таким чином, вона полягає у погодженні спільних дій двох і більше учасників, які вирішують спільне завдання та надають допомогу один одному в процесі її виконання. Реалізовані в рамках взаємодії спільні дії повинні мати узгоджений характер, тобто узгоджуватись усіма учасниками цієї взаємодії. Крім того, існує думка, згідно з якою взаємодія – це спільна розробка, обговорення та реалізація узгоджених заходів; спільна та узгоджена діяльність; засіб досягнення узгодженості, ділове співробітництво.

Власне поняття взаємодії можна визначити як проведену в певних правових та організаційних формах спільну, узгоджену за метою, часом і місцем діяльність недержавних структур та органів внутрішніх справ для забезпечення особи й захисту власності [7, с. 4].

Отже, взаємодію правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування з питань охорони громадського порядку можна визначити як їх спільну погоджену діяльність, що здійснюється відповідно до Закону, щодо реалізації завдань, що стоять та досягнення спільних цілей у зазначеній сфері у певних формах за допомогою встановлених методів, сил та засобів.

Головна мета взаємодії - забезпечення єдності дій, взаємодопомоги та об'єднання зусиль для успішного вирішення спільних завдань. При цьому взаємодія та взаємна допомога мають бути чітко узгоджені як щодо мети (задачі) дій, так і щодо місця та часу проведення спільних заходів. Без ефективної взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування неможливе повне, об'єктивне і всебічне вирішення поставлених перед нею завдань щодо охорони громадського порядку та здійснення суспільної безпеки.

Взаємодія поліції з органами місцевого самоврядування з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки реалізується:

1) єдиним розумінням поставлених перед ними завдань, твердим знанням за-

гальних та особливих обов'язків та способів їх виконання всіма взаємодіючими органами;

2) знання оперативної обстановки;

3) наявністю стійкого та безперервного зв'язку, постійної взаємної інформації про отримані нові дані в оперативній обстановці та дії з охорони громадського порядку та забезпечення суспільної безпеки.

Взаємодія сторін проводиться на основі принципів дотримання законності, самостійності кожного органу в межах, наданих йому законодавством України повноважень, процесуальної незалежності та персональної відповідальності працівників за точне виконання узгоджених заходів з питань охорони громадського порядку та забезпечення суспільної безпеки.

Актуальними залишаються завдання координованості дій правоохоронних органів, ефективності їх взаємодії, достатності професійної підготовки, підвищення почуття відповідальності за доручену справу як з боку співробітників поліції, так і з боку органів місцевого самоврядування.

Механізм взаємодії включає в себе організацію взаємодії; реалізацію взаємодії; подальше управління та регулювання процесу взаємодії. У механізмі забезпечення правопорядку тією чи іншою мірою беруть участь усі органи публічної влади, але основне навантаження щодо його забезпечення несуть органи виконавчої влади, насамперед, це правоохоронні структури.

Будь-яка форма взаємодії може бути ефективною лише за дотриманням певних умов взаємодії. Одна із загальних умов взаємодії – суворе дотримання законності. Ця умова так само походить з принципу діяльності поліції, передбачено в Законі України «Про Національну поліцію».

Форми взаємодії поліції та органів місцевого самоврядування можна розділити на організаційні та функціональні.

До організаційних форм можна віднести таке:

1. встановлення правових засад взаємодії;

2. утворення спільних координаційних та дорадчих органів (координаційних рад, комісій та комітетів);

3. розробку комплексних програм боротьби зі злочинністю, планів спільних заходів, у тому числі щодо діяльності в особливих умовах;

4. спільне планування заходів, що проводяться;

5. узгодження прийнятих рішень.

До функціональних форм можна віднести:

1. проведення спільних заходів та операцій, у тому числі навчань та тренувань;

2. спільне надання допомоги підлеглим органам і участь у навчанні кадрів;

3. вивчення передового досвіду роботи та його поширення;

4. взаємний обмін інформацією;

5. колегіальна підготовка інформації для подання до вищих органів влади.

Крім того, ст. 88 ЗУ «Про Національну поліцію» передбачає те, що керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення. Керівники територіальних органів поліції з метою підвищення авторитету та довіри населення до поліції систематично інформують громадськість про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень [2].

Особливістю взаємодії органів поліції та органів місцевого самоврядування є наявність у кожній сфері діяльності цих органів своїх норм, що визначають діяльність з охорони громадського порядку.

Таким чином, Закон України «Про Національну поліцію» містить ряд положень, що регламентують питання взаємодії органів місцевого самоврядування з підрозділами поліції. Поліція у межах своїх повноважень сприяє органам місцевого само-

врядування у забезпеченні захисту прав та свобод громадян, дотримання законності та правопорядку, а також надає підтримку розвитку громадянських ініціатив у сфері запобігання правопорушенням та забезпечення правопорядку. При цьому органи місцевого самоврядування повинні сприяти поліції у виконанні покладених на неї обов'язків. Крім того, на поліцію покладається такий обов'язок, як інформування вищих посадових осіб виконавчої влади України та виборних посадових осіб місцевого самоврядування про стан правопорядку на відповідній території.

Звіт посадової особи є частиною обов'язкової діяльності Національної поліції з інформування органів місцевого самоврядування, громадян щодо діяльності поліції. Такий звіт здійснюється з метою:

1) створення умов для реалізації закріпленого Конституцією України, Законами України права громадян, громадських об'єднань та організацій, органів місцевого самоврядування отримання достовірної інформації про діяльність правоохоронних органів;

2) забезпечення відкритості та публічності у діяльності поліції;

3) підвищення рівня довіри громадян до працівників органів поліції.

Завданнями проведення звітів посадових осіб є:

1) інформування законодавчих (представницьких) органів державної влади, представницьких органів місцевого самоврядування та громадян про стан правопорядку на обслуговуваній території;

2) розвиток у рамках чинного законодавства системи громадського контролю за діяльністю поліції;

3) забезпечення взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, організаціями та громадянами щодо попередження та розкриття кримінальних правопорушень;

4) правове просвітництво громадян.

Практичний досвід у цій сфері свідчить про те, що інформація, що передається з боку правоохоронних органів, не завжди має доступний для органів місцевого самоврядування характер. Це призводить до

відсутності в останніх об'єктивного уявлення про оперативну обстановку на «їх» території. Складність виникає і внаслідок скорочення чисельності низових підрозділів поліції, що відбулося за останні роки. У результаті «затягується» процедура подання заяв у сільській місцевості, у селищах та малих містах, знижено швидкість реагування на повідомлення про кримінальні правопорушення (відсутня постійна присутність поліції, дільничних, співробітників патрульно-постової та дорожньо-патрульної служби у невеликих населених пунктах – селах, селищах).

Таким чином, слід говорити про те, що форми взаємодії правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування з питань охорони громадського порядку не відповідають потребам та зводяться лише до громадського контролю останніх за діяльністю поліції. Крім того, не є рідкістю формальний підхід органів місцевого самоврядування до питань охорони громадського порядку.

Досліджуючи міжнародний досвід щодо вищевказаної проблеми, можна бачити, що в Німеччині, Великобританії та США створені муніципальні правоохоронні органи [8, с. 110-125], які вирішують проблеми у сфері взаємодії органів поліції та органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського порядку. Створення такої організації в Україні могло б забезпечити більш ефективну співпрацю з правоохоронними органами щодо забезпечення громадського порядку та охорони майна на території органів місцевого самоврядування, здійснювати функції з надання допомоги поліції.

Створення такої структурної охорони вимагає ретельного опрацювання питань щодо її правової форми, функцій, компетенції, включаючи можливість застосування заходів примусу (у тому числі фізичної сили, спеціальних засобів та зброї).

### **Висновки**

Ефективність забезпечення правопорядку багато в чому залежить від безпосереднього зв'язку поліції з органами місцевого самоврядування. Їх взаємодія полягає

в узгоджених за метою, місцем і часом зусиллях і взаємній допомозі для досягнення завдань, що стоять перед взаємодіючими суб'єктами.

Важливо організувати ефективну взаємодію поліції з органами місцевого самоврядування, вибудувати їх конструктивне співробітництво, спрямоване на забезпечення безпеки, правопорядку та реалізацію конституційних прав громадян, які проживають у відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Враховуючи це, правову характеристику взаємодії поліції та органів місцевого самоврядування у механізмі забезпечення правопорядку слід вибудовувати, виходячи з того, що перші є державними органами та належать до виконавчої гілки державної влади, а другі, відповідно до Конституції України, Законів України, не входять до системи органів державної влади, але є органами публічної влади на місцях. Ефективність функціонування та злагодженість взаємодії поліції та органів місцевого самоврядування багато в чому визначають якісний стан правопорядку та результативність його забезпечення органами громадської влади загалом.

### **Література**

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.
2. Закон України «Про Національну поліцію». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 40-41, ст.379.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170.
4. Академічний тлумачний словник української мови (1970-1980). URS: <http://sum.in.ua/s/vzajemodija> (дата звернення: 13.11.2021).
5. Кириченко С.О. Співвідношення соціальної правової держави і громадянського суспільства в умовах сучасної України. Автореферат дис... к., 2001.
6. Конституція України: офіційний текст: Коментар законодавства України про права та свободи людини та громадянина: Навчальний посібник /Автор упоряд. М.І. Хавронюк, К., 1999.

7. Шелухін О.М. Вдосконалення взаємодії недержавних охоронних структур та служб безпеки з правоохоронними органами України. Часопис Академії адвокатури України. 2012. № 4. С. 1–8.

8. Аниміца Е.Г., Тertyшный А.Т. Основы местного самоуправления. М.: ИНФРА-М, 2000. 208 с.

#### **INTERACTION OF POLICE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES OF LAW AND ORDER IN UKRAINE**

Ensuring law and order is the most important function and task of the state in the implementation of which almost all public authorities participate. The rule of law is the purpose of legal regulation, its result, to ensure its legal and law enforcement acts are issued, the constitutional and legal mechanism of its provision by public authorities is formed, in which a special place is occupied by law enforcement agencies and local governments.

And if the first tasks of law enforcement are based on their special purpose and the law enforcement functions performed by them, then the second such authority is vested in the Constitution of Ukraine (Part 1 of Article 140).

In exercising their powers in a certain territory (district) of the city, public authorities may not interact with a similar subject of their activities. This is especially true of the protection of public order, the understanding of which is the same for authorities at all levels (but public order is protected in specific ways). The theory and practice of law enforcement agencies to ensure public order have developed various forms of interaction between the police and local governments in this area of public relations, a number of which are legally established.

**Keywords:** *government, population, authorities, police, local government, interaction.*