

УДК 351.74:342.922

ЗАВАЛЬНИЙ М.В.

**СУТНІСТЬ ТА ЗАВДАННЯ ВЗАЄМОДІЇ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ З ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ**

У статті розглянуто сутність та зміст взаємодії органів Національної поліції, органів місцевого самоврядування та громадських формувань з охорони громадського порядку, визначено найбільш дієві форми такої взаємодії, запропоновано шляхи вдосконалення її нормативно-правового регулювання.

Ключові слова: взаємодія, охорона громадського порядку, Національна поліція, органи місцевого самоврядування, громадські формування.

В статье рассмотрены сущность и содержание взаимодействия органов Национальной полиции, органов местного самоуправления и общественных объединений по охране общественного порядка, определены наиболее эффективные формы такого взаимодействия, предложены пути совершенствования ее нормативно-правового регулирования.

Ключевые слова: взаимодействие, охрана общественного порядка, Национальная полиция, органы местного самоуправления, общественные объединения.

The article discusses the essence and content of the interaction between the bodies of the National Police, local authorities and public formations on the protection of public order, identifies the most effective forms of such interaction, proposes ways to improve its legal regulation.

Key words: interaction, protection of public order, National Police, local authorities, public formations.

Постановка проблеми. В умовах формування правової держави і вільного громадянського суспільства особливого значення набуває створення надійних механізмів захисту прав і свобод людини, забезпечення передусім її безпеки. Життя, здоров'я, честь і гідність, всі форми власності (в тому числі й інтелектуальної), інші політичні, економічні права і свободи, закріплені Конституцією України, міжнародними пактами, повинні надійно охоронятися державою.

Національна поліція, Національна гвардія, інші спеціальні структури, що забезпечують безпеку країни, – це ті державні органи, які зобов'язані в межах своєї компетенції забезпечити законність і правопорядок, боротьбу зі злочинністю та адміністративними правопорушеннями, порушеннями прав людини і правового режиму роботи органів державної влади і управління. Основними виконавчо-розпорядчими органами держави, які виконують забезпечувальну функцію у сфері охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю, є Національна поліція. Найважливішим елементом політичної системи суспільства завжди була і залишається держава, а її забезпечувальна функція має і буде мати в майбутньому істотне значення. Звідси є підстави констатувати: з одного боку, об'єктивну можливість і необхідність зміни функцій (компетенції) поліції, а з іншого – зростання її ролі в житті нашого суспільства як галузевої підсистеми органів державного управління і одночасно правоохоронного органу. Ефективність забезпечення правопорядку передусім залежить від безпосереднього зв'язку поліції з державними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти взаємодії органів поліції у сфері охорони громадського порядку з іншими суб'єктами правоохоронних органів тією чи іншою

© ЗАВАЛЬНИЙ М.В. – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, доцент кафедри адміністративного права і процесу факультету № 3 (Харківський національний університет внутрішніх справ)

мірою висвітлювались в роботах таких учених-адміністративістів, як В.Б. Авер'янов, О.Б. Андрєєва, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, А.Т. Комзюк, О.І. Остапенко, В.К. Колпаків, О.В. Кузьменко, В.І. Олефір, В.М. Плішкін, В.Т. Томін, Х.П. Ярмакі тощо. В юридичній літературі теоретичні питання взаємодії державно-правових явищ висвітлені доволі добре, та існує ціла низка визначень даного терміну. Найчастіше взаємодію визначають як узгоджену діяльність чи кооперацію праці. Сама ж діяльність – категорія настільки різнопланова, що дати їй однозначну інтерпретацію не вбачається за можливе. У зв'язку з цим науковці, які намагаються сформулювати дефініцію «взаємодія», пропонують брати за основу принципово різні функціональні аспекти взаємодії.

Постановка завдання. Метою цієї статті є визначення сутності взаємодії Національної поліції з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо забезпечення публічної безпеки та порядку.

Виклад основного матеріалу. Передусім варто зазначити, що взаємодія полягає в узгодженні за метою, місцем і часом зусиль і у взаємній допомозі по досягненню завдань, що стоять перед взаємодіючими суб'єктами.

В ст. 5. Закону України «Про Національну поліцію» закріплено, 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. Крім того, 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 (ст. 11) [1].

Головна мета взаємодії – забезпечення єдності дій, взаємодопомоги і об'єднання зусиль для успішного вирішення спільних завдань. Водночас взаємодія і взаємна допомога повинні бути чітко узгоджені, як за цілями (задачами) дій, так і за місцем і часом проведення спільних заходів.

Взаємодія поліції з органами виконавчої влади щодо забезпечення публічної безпеки та порядку забезпечується:

- єдиним розумінням поставлених перед ними завдань, знанням загальних і особливих обов'язків і способів їх виконання всіма взаємодіючими органами;
- знанням оперативної обстановки;
- наявністю стійкого і безперервного зв'язку, постійним взаємним обміном інформацією.

Взаємодія поліції з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування здійснюється з наступних питань:

- а) забезпечення конституційних прав громадян;
- б) соціально-економічний розвиток країни, а також спільне виконання завдань, що впливають з встановленим законодавством України повноважень органів виконавчої влади, реалізація державних програм, планів і окремих заходів, передбачених актами Президента України, Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- в) інші питання, які потребують врахування думок органів місцевого самоврядування у випадках, передбачених законодавством.

При цьому основними формами взаємодії є:

- планування та реалізація спільних заходів;
- підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства;
- обмін інформацією, необхідною для реалізації повноважень органів виконавчої влади, та надання її в установленому порядку;
- інші форми, передбачені нормативно-правовими актами. До таких форм взаємодії можна віднести можливість керівників територіальних органів Національної поліції запрошувати керівників (представників) органів виконавчої влади для участі в роботі нарад, комісій та робочих груп з питань охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки [2].

Також 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.

Взаємодія територіальних органів поліції із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування здійснюється як на місцевому, так і на регіональному рівні. Управлінський вплив на органи поліції з метою координації забезпечення публічної безпеки та

порядку на регіональному рівні здійснюють обласні державні адміністрації, обласні ради та обласні прокуратури.

Поліцією застосовуються різні правові та неправові форми забезпечення публічної безпеки та порядку. Зокрема, під час організації та проведення виборів і референдуму (охорона правопорядку на виборчих дільницях, забезпечення збереження та безпеки під час перевезення виборчих документів, залучення фахівців і експертів поліції, участь в комісіях з обстеження будівель і приміщень дільничних виборчкомів, укладання угод з виборчкоми, притягнення до юридичної відповідальності учасників виборчого процесу за вчинення правопорушень тощо.

Не менш значущим є забезпечення ефективної взаємодії органів поліції з органами місцевого самоврядування як їх спільної діяльності, спрямованої на забезпечення безпеки, правопорядку і реалізації конституційних прав громадян, які проживають у відповідних територіальних громадах. Серед основних напрямів такої взаємодії виділяють: обмін інформацією про стан правопорядку і заходи щодо його забезпечення; спільну розробку комплексних цільових програм і проведення окремих заходів; формування в поліції і органах місцевого самоврядування підрозділів, що відають питаннями їх взаємодії щодо забезпечення правопорядку на території громади.

Велике значення мають такі форми їх співробітництва, як проведення спільної профілактичної роботи, заслуховування звітів посадових осіб з питань забезпечення правопорядку. Але в будь-якому разі в сучасних умовах не можна говорити про підпорядкованість органів поліції, що функціонують на районному рівні, главам органів місцевого самоврядування. Отже, слід вести мову про можливість їх конструктивної взаємодії і співпраці. Інше питання – які нормативні акти регулюють питання взаємодії. Здебільшого ці питання врегульовано в статутах територіальної громади, у зв'язку з чим виникає проблема, пов'язана з тим, що органи поліції не можуть керуватися місцевими нормативними правовими актами і не несуть відповідальність перед органами місцевого самоврядування.

Відсутність належного правового регулювання засад взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в жодному випадку не применшує значення такої співпраці. Актуальною на сьогодні залишається теза про те, що органи поліції є одним із інструментів реалізації державної політики у сфері забезпечення правопорядку, але без участі інших державних органів і органів місцевого самоврядування система органів поліції не здатна ефективно здійснювати покладені на неї функції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку в країні.

Згідно зі ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

- сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України;
- погодження проекту плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; взаємодія з органами військового управління під час планування та проведення таких заходів з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків відповідно до закону;
- розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності [3].

До відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад, крім зазначених повноважень, належить вирішення спільно з відповідними органами Національної поліції питань щодо створення належних умов для служби та відпочинку поліцейських.

На пленарних засіданнях місцевих рад, відповідно до ст. ст. 26, 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», заслуховується інформація керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території.

Крім того, ст. 6 Кодексу України про адміністративні правопорушення прямо вказує на обов'язок місцевих рад координувати на своїй території роботу всіх державних і громадських органів щодо запобігання адміністративним правопорушенням [4].

Зокрема, в період виборчих кампаній особливу значимість набуває ефективно збудований механізм взаємодії органів поліції і виборчих комісій, які здійснюють спільну організаційно-правову діяльність зі створення оперативного штабу сил правопорядку, участі в заходах з технічної

забезпеченості та антитерористичної захищеності будівель і приміщень виборчих дільниць і комісій. При цьому взаємодія поліції і виборчих комісій повинна будуватися на принципах неутручання поліції у виборчий процес; безоплатності; пріоритетності прав і свобод громадян; обліку загальнодержавних і місцевих особливостей; своєчасності та оперативності реагування на виборчі правопорушення; узгодженості дій органів поліції та виборчих комісій.

Відносини обласних державних адміністрацій та управлінь Національної поліції будуються на підставі субординаційних зв'язків, коли «вищі органи управління визначають зміст та спрямованість діяльності підпорядкованих суб'єктів для досягнення єдиної мети». Згідно з п. 2 ст. 119 Конституції України місцеві державні адміністрації забезпечують на відповідній території законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян. Це завдання деталізовано у п. 11 ст. 16 та у ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Місцеві державні адміністрації здійснюють на відповідних територіях державний контроль за додержанням громадського порядку, забезпечують здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; здійснюють заходи щодо організації правового інформування і виховання населення [5].

Основною формою взаємодії поліції з органами виконавчої влади щодо забезпечення публічної безпеки та порядку є спільна координація такої діяльності. Практика діяльності координаційних органів дозволяє виділити певні позитивні риси такої форми взаємодії. Передусім створення координаційних органів дає можливість об'єднати зусилля суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку, які мають різну компетенцію. Представники цих суб'єктів, зокрема органів поліції, інших місцевих органів виконавчої влади, зберігають свою самостійність. При цьому вони виступають від імені суб'єктів, яких вони представляють, за допомогою методів і форм діяльності зазначених суб'єктів, використовуючи компетенцію, наявні ресурси суб'єктів для вирішення конкретних завдань взаємодії. Крім того, створення координаційних рад із забезпечення безпеки та порядку дозволяє накопичувати необхідну інформацію та приймати науково обгрунтовані рішення. Позитивним є також те, що об'єднання зусиль і вироблення узгоджених позицій здійснюється на добровільних засадах, шляхом спільного обговорення проблеми, а не за вказівкою. Так, при обласних державних адміністраціях та виконавчих органах міських рад створені координаційні ради з питань соціального і правового захисту неповнолітніх та запобігання правопорушенням у їх середовищі.

Координаційні органи достатньо динамічні, спроможні адекватно реагувати на найменші зміни зовнішнього середовища. Вони можуть бути «швидко створені, реорганізовані, ліквідовані (оскільки тут немає труднощів, звичайно пов'язаних з переміщенням кадрів)».

В Харківській області, відповідно до Регіональної програми забезпечення публічної безпеки і порядку в Харківській області на 2016–2017 роки, до суб'єктів взаємодії віднесено: Головне управління Національної поліції в Харківській області, прокуратура Харківської області, Управління Служби безпеки України в Харківській області, Управління патрульної поліції у м. Харкові Департаменту патрульної поліції Національної поліції України, Управління захисту економіки Департаменту захисту економіки Національної поліції України, Слобожанське управління кіберполіції Департаменту кіберполіції Національної поліції України, Шосте територіальне управління Департаменту протидії наркозлочинності Національної поліції України, Управління поліції охорони в Харківській області Національної поліції України, Головне управління Державної міграційної служби України в Харківській області, Східне регіональне управління Державної прикордонної служби України, Східне територіальне управління Національної гвардії України, Головне управління ДСНС України у Харківській області, Управління Державної пенітенціарної служби України в Харківській області, Головне управління ДФС у Харківській області, Харківська митниця ДФС, Державна фінансова інспекція України в Харківській області, Харківський національний університет внутрішніх справ, структурні підрозділи Харківської обласної державної адміністрації, районні державні адміністрації [6].

Метою взаємодії зазначених суб'єктів є удосконалення системи превенції правопорушень, координація у цьому напрямі дій органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, територіальних правоохоронних та контролюючих органів, громадських інститутів та населення з метою захисту конституційних прав і свобод громадян, дітей, інших малозахищених верств населення, забезпечення публічної безпеки та порядку у громадських місцях, зниження тиску злочинного середовища на громадян, підприємців, недопущення загострення криміногенної ситуації в регіоні, створення умов для продуктивного та ефективного розвитку економічного, промислового, культурного, науково-технічного потенціалу Харківщини. Територіальні органи

поліції проводять спільні профілактичні рейди та перевірки з різними місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Взаємодія органів Національної поліції, органів місцевого самоврядування та громадських формувань з охорони громадського порядку не може бути ефективно реалізованою без створення відповідної нормативно-правової основи. Різний спосіб діяльності органів місцевого самоврядування, органів Національної поліції та громадських формувань щодо здійснення охорони громадського порядку, специфіка їхніх повноважень та компетенції вимагають чіткої правової регламентації їхньої взаємодії. Рівень досконалості норм права та механізму їхньої реалізації, рівень нормативної бази зумовлюють ступінь ризику під час прийняття та реалізації організаційних рішень, що спрямовані на охорону та підтримання громадського порядку [7].

Висновки. Аналіз практики взаємодії Національної поліції з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо забезпечення публічної безпеки та порядку не завжди досягає запланованої мети через нераціональний вибір організаційних форм взаємодії. Інколи необхідні рішучі дії – проведення спільних рейдів та перевірок з метою виявлення та усунення причин правопорушень, що, на жаль, замінюються різноманітними обговореннями, нарадами тощо. Тому у виборі організаційних форм взаємодії у профілактиці правопорушень доцільно чітко слідувати виробленим наукою управління принципам організації управлінського процесу. Відповідно до них управлінський процес не завершується прийняттям рішення, потрібно також й ефективно виконання цього рішення. Крім того, узгоджене управлінське рішення повинно ґрунтуватися на реальних можливостях взаємодіючих суб'єктів профілактики. Варто активніше запроваджувати нові організаційні форми взаємодії суб'єктів профілактики, зокрема у нові методи навчання учасників профілактичного процесу.

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію: закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
2. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України № 877 від 28.10.2015. Офіційний вісник України від 17.11.2015 р., № 89, стор. 34, стаття 2971, код акту 79257/2015.
3. Про місцеве самоврядування: закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: кодекс України № 8073-X від 07.12.1984 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
6. Регіональна програма забезпечення публічної безпеки і порядку в Харківській області на 2016–2017 роки (затв. Рішенням Харківської обласної ради від 14 квітня 2016 року № 106-VII). URL: http://www.oblrada.kharkov.ua/uploads/docs/Regional_programs/38_publicna_bezpeka/programa-106.doc.
7. Завальний М.В. Правовий статус державних та недержавних суб'єктів охоронної діяльності в Україні. Форум права. 2016. № 4. С. 133–139.