

Степаненко Кирил Володимирович,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
член правління Дніпропетровської обласної організації
«Асоціація українських правників»

ВЗАЄМОДІЯ ПОЛІЦІЇ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У юридичній літературі теоретичні питання взаємодії органів державної влади досить широко висвітлені, існує значна кількість тлумачень терміну «взаємодія», але попри усе це, відсутня однозначна характеристика сутності даної категорії. Це обумовлюється багатогранністю семантики самого слова «взаємодія» та акцентуванням уваги у визначенні цієї категорії на деталях. Взаємодію поліції з органами державної влади та місцевого самоврядування можна визначити як погоджений за місцем, часом і характером комплекс певних заходів, які здійснюються з метою захисту інтересів держави, прав і свобод громадян, установ та організацій усіх форм власності від протиправних посягань, охорони громадського порядку, що містить своєчасний обмін інформацією між відповідними суб'єктами, одночасність проведення планових заходів, відповідальність і взаємний контроль.

Характерно, що законодавець в новому Законі вживає словосполучення «органи правопорядку», зміст якого не розкривається жодним нормативно-правовим актом. Найбільш розповсюдженим у вжитку у науковій, навчальній літературі та вітчизняному законодавстві є словосполучення «правоохоронні органи», проте також не існує законодавчого пояснення які органи державної влади займаються саме правоохоронною діяльністю. Згідно із ст. 17 Конституції України «Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом» [1]. Але як і в усіх попередніх редакціях Конституції нашої держави чіткого визначення терміна «правоохоронні органи» немає. Чи не єдиним правовим актом, де міститься перелік правоохоронних органів, є Закон України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» (ст. 2), де зазначається: «... органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, митні органи, органи охорони державного кордону, державної податкової служби, органи й установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовчі або правоохоронні функції» [2].

Уявляється, що при вживанні словосполучень «правоохоронні органи» та «органи правопорядку» за логікою законодавця ми маємо справу з одним і тим же систематизованим комплексом органів державної влади, які здійснюють правозастосовчі або правоохоронні функції, залишається лише чітко визначити їх перелік. Найбільш вичерпно перелік органів правопорядку можна зустріти у наукових джерелах. Зокрема, В. О. Боняк поділяє органи охорони правопорядку України залежно від ролі цих органів у здійсненні правоохоронної функції, змісту державно-владних повноважень та методів здійснення функції правоохорони на такі різновиди:

1) основні органи правопорядку України, яким належить провідна роль у здійсненні правоохоронної функції та для яких діяльність із забезпечення законності та правопорядку в суспільстві є основною та повсякденною, а також пов'язана із систематичним застосуванням заходів державно-владного примусу, у тому числі із застосуванням вогнепальної зброї. До таких слід віднести міліцію (поліцію), Службу безпеки України, Національне антикорупційне бюро, військову службу правопорядку, управління державної охорони;

2) неосновні органи охорони правопорядку України, для яких діяльність із забезпечення законності та правопорядку в суспільстві залежно від фактичних обставин може бути як основною, так і додатковою та не пов'язана із систематичним застосуванням заходів державного примусу, а саме: підрозділи Державної пенітенціарної служби України (органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, Державна прикордонна служба України, підрозділи Державної фіскальної служби України (податкова міліція та митні органи), прокуратура України [3].

Таким чином, аналіз діючого законодавства та наукових праць дає можливість визначити такий перелік органів правопорядку в Україні, з якими має взаємодіяти поліція: 1) прокуратура; 2) Служба безпеки України; 3) підрозділи Міністерства внутрішніх справ України; 4) Національна гвардія; 5) Національне антикорупційне бюро; 6) Державна кримінально-виконавча служба України; 7) Державна прикордонна служба України; 8) Державна митна служба України; 9) Державна податкова служба України; 10) Військова служба правопорядку у Збройних Силах України.

Законом України «Про поліцію» закріплено такі форми взаємодії: спільна діяльність; надання з боку поліції всілякої допомоги і підтримки; надання інформації з питань боротьби з різними правопорушеннями тощо. Наприклад Про необхідність взаємодії у сфері протидії злочинності йдеться в ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [4]. Цей Закон, будучи правовою основою взаємодії суб'єктів, значно розширив їх можливості, законодавчо закріпив і регламентував провадження оперативно-розшукових заходів, і тим самим сприяв підвищенню ефективності взаємодії.

У своїй діяльності поліція взаємодіє з органами прокуратури. Згідно із ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» прокуратура представляє інтереси

як держави, так і громадянина в суді. Прокурор також має право на участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, що свідчить про взаємодію прокурорів з посадовими особами поліції щодо забезпечення законності в справах про адміністративні правопорушення тощо [5]. Стаття 25 Закону України “Про прокуратуру” передбачає нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство [5], що також передбачає взаємодію поліції з посадовими особами прокуратури.

У діючому Положенні про Міністерство внутрішніх справ України питання про взаємодію органів внутрішніх справ з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади закріплене як одне із основоположних. Згідно із п. 8. Положення МВС у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об’єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також з підприємствами, установами та організаціями [6].

Поліція в межах своїх повноважень сприяє й іншим органам державної влади та місцевого самоврядування у забезпеченні захисту прав та свобод фізичних осіб, законності, правопорядку і громадської безпеки. Органи державної влади та місцевого самоврядування зобов’язані сприяти поліції у виконанні її завдань та функцій. Найбільш предметно взаємодія відбувається з органами виконавчої влади, наприклад, з консульською службою Міністерства закордонних справ України, відповідними підрозділами центральних і місцевих органів виконавчої влади. Міністерство юстиції України як центральний орган виконавчої влади розробляє за пропозиціями міністерств та інших центральних органів виконавчої влади плани законопроектної роботи, координує нормотворчу діяльність у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, здійснює контроль за такою діяльністю [6], отже взаємодія поліції з Мініюстом відбувається в контексті нормотворчої діяльності.

Керівники територіальних органів поліції повинні інформувати органи державної влади, місцевого самоврядування, представників засобів масової інформації про стан боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності поліції на відповідній території. Не підлягають розголошенню відомості, що становлять державну чи службову таємницю. При цьому форми та порядок інформування визначаються централізовано із залученням електронних засобів комунікації, дотримуючись принципу прозорості влади. Частково ці питання регулюються статтею 86 коментованого Закону.

До виконання завдань з охорони громадського порядку, громадської

безпеки і боротьби зі злочинністю в порядку, встановленому чинним законодавством, можуть залучатись інші працівники поліції, військовослужбовці внутрішніх військ, курсанти, слухачі, ад'юнкти, інші атестовані працівники, у тому числі й викладацького складу навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України, на яких поширюються права і обов'язки, гарантії правового і соціального захисту та відповідальність працівників поліції.

Належна правова регламентація діяльності поліції щодо налагодження чіткої і дієвої взаємодії та координації спільних зусиль з державними органами та органами місцевого самоврядування залежить від дотримання конституційно закріпленого принципу розподілу влади, який передбачає наділення їх засобами стримувань і противаг, розводить державно-владні інституції, які традиційно відносять до правоохоронних органів, до різних гілок влади, що потребує переосмислення старих підходів до визначення їх функцій та напрямів взаємодії з іншими владними структурами.

Взаємодія поліції з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування – це процес, який відбувається, здебільшого на містах, отже постає питання оптимізації системи правоохоронних органів регіонального рівня, яка потребує розбудови і яка б функціонувала в межах місцевого самоврядування. Підрозділи або службовці муніципальної міліції, які існують у деяких регіонах, лише утримуються за місцеві кошти, а підпорядковуються вони за вертикальним принципом і керуються наказами й інструкціями МВС України. Це, безсумнівно, далеко не позитивно відбивається на взаємодії таких підрозділів з органами місцевого самоврядування, тим більше, що через загострення політичної ситуації в окремих регіонах підрозділи міліції були виведені з-під контролю місцевої влади. Один із варіантів утворення та функціонування місцевої міліції розглядається в умовах реформування системи МВС.

Такий досвід заслуговує на особливу увагу і конче потребує законодавчого та нормативного закріплення і врегулювання. Тим більше, що приклад багатьох європейських країн засвідчує високу результативність «комунального поліціювання», ефективність взаємодії муніципальних підрозділів поліції з органами публічної влади і надає вагомі аргументи щодо доцільності його використання в Україні.

Основна мета та ідея комунального поліціювання полягають у з'ясуванні причин та умов виникнення, зростання злочинності і перебудові системи роботи в напрямку викорінювання цих причин, а також налагодження взаємодії з населенням даної території. Адже виникнення цієї концепції було зумовлено тим, що, незважаючи на великі видатки на поліцію, постійне її забезпечення технічними засобами та найновішими інформаційними досягненнями, кількість злочинних проявів не зменшувалась. Аналітичні центри зарубіжних країн підрахували, що видатки на вирішення цих проблем будуть меншими, ніж на подальше кількісне збільшення поліції, її оснащення та забезпечення. В Україні в умовах реформи децентралізації влади, рефор-

мування правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування можливе використання позитивного досвіду поліції зарубіжних країн у сфері комунального поліціювання.

Ці проблеми набули особливої актуальності в сучасний період еволюційних змін у структурній побудові, постановці нових завдань, що потребують впровадження принципово нових форм і методів роботи ОВС. Але розвиток системи, в тому числі і такий напрямок управлінської діяльності, як взаємодія поліції з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, ще не повністю відповідає сучасним політичним, економічним і соціальним реаліям в Україні, не завжди встигає за процесами становлення громадянського суспільства у нашій державі.

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141 (зі змінами внесеними Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. // Офіційний вісник України. — 2014. — № 19. — Ст. 583).

2. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 грудня 1993 року // Голос України. — 1994. — 2 березня.

3. Боняк В. О. Основи концепції конституційно-правових засад організації та функціонування органів охорони правопорядку України: проблемні питання [Електронний ресурс] / В. О. Боняк // Порівняльно-аналітичне право. Електронне наукове фахове видання. — 2015. — № 1. — Режим доступу: <http://pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/46>

4. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 22. — Ст. 303.

5. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/>

6. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/>.

Телькінска Тетяна Ейнівна,
кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ

МОДЕРНІЗАЦІЯ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У ЗАКОНОДАВЧОМУ ПРОЦЕСІ В УКРАЇНІ: ДЕЯКІ ПРОПОЗИЦІЇ

Одним із вагомих чинників гальмування в Україні життєво важливих реформ, на наше переконання, є відсутність чіткого нормативно-правового закріплення статусу громадян у законодавчому процесі. Слід формувати такий правовий механізм, який забезпечуватиме ефективність означеної