

УДК 342.9

А. Л. Замахін

здобувач Науково-дослідного інституту публічного права

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Постановка проблеми. Постійна взаємодія влади і суспільства є необхідною умовою політичної стабільності й процвітання кожної держави, у тому числі й України, оскільки проблеми її розвитку неможливо розв'язати без підтримки суспільства. Успішними бувають лише спільні зусилля, що стосується й такого державного інституту, як органи внутрішніх справ і поліції, зокрема [1, с. 7], на чому наголошує О.М. Балинська.

О.М. Бандурка справедливо відмічає, що забезпечення правопорядку на адміністративно-територіальній одиниці залежить від ефективності взаємодії органів поліції з органами місцевого самоврядування. Тому питання забезпечення взаємодії в умовах формування нових принципів управлінських відносин між поліцією та органами місцевого самоврядування можуть вважатися одними з найважливіших для побудови демократичні держави європейського зразку. Адже саме взаємодія органів поліції та органів місцевого самоврядування сприятиме ефективному вирішенню питань місцевого значення щодо забезпечення реалізації конституційних прав людини і громадянина, створення умов для забезпечення життєво важливих потреб і законних інтересів населення і одночасно реалізації завдань державного рівня – забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини та інтересів суспільства і держави, протидії злочинності [2, с. 224-225] тощо.

При цьому О.Ф. Кобзар наголошує, що взаємодія поліцейських підрозділів у процесі забезпечення публічного порядку, будучи одним з видів соціальної діяльності, підкоряється законам суспільного розвитку й зазнає змін прогресивного характеру. Тому одне з найважливіших місць у цьому процесі займає правове регулювання, від ефективності якого прямо залежать оперативність і якість розв'язуваних завдань [3, с. 144], із чим цілком погоджуємося.

Проте, на сьогодні адміністративно-правове регулювання взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування знаходиться на стадії свого розвитку, потребує доповнення, адже питання саме взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування висвітлено у вітчизняному законодавстві досить фрагментарно, в загальних рисах, без конкретизації порядку, процедур, форм, методів та особливостей такої взаємодії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що загалом питання адміністративно-правове регулювання правоохоронних органів досліджували низка вітчизняних і зарубіжних правознавців: В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, О.М. Балинська, О.М. Бандурка, О.А. Банчук, О.В. Баулін, Ю.П. Битяк, П. Вілсон, О.Ф. Кобзар, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.Т. Маляренко, В.М. Плішкін, О.С. Проневич, О.Ф. Скакун, У. Шадська та інші.

Невирішені раніше проблеми. Проте, незважаючи на значний науковий доробок з даної проблематики, адміністративно-правове регулювання саме взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування висвітлено фрагментарно, враховуючи відносно невеликий період функціонування органів Національної поліції в Україні після реформування даного інституту, що обумовлює актуальність подальших досліджень.

Метою даної статті є комплексне дослідження адміністративно-правового регулювання взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Дослідження адміністративно-правове регулювання взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування потребує першочергового з'ясування понятійного апарату.

Так, у загальному значенні регулювати – це упорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам/системі [4, с. 1207]. Відповідно під правовим регулюванням розуміють упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону та розвиток, здійснювані державою за допомогою права і сукупності правових засобів [5, с. 488]. На думку І.М. Шопіної, правове регулювання виражається в діяльності держави, її органів, посадових осіб, уповноважених на те громадських організацій щодо встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм/правил поведінки суб'єктів права їх реалізації в конкретних відносинах та застосування державного примусу до правопорушників із метою досягнення стабільного правопорядку в суспільстві [6, с. 1060]. Натомість С.С. Алексєєв правове регулювання вбачає у впливі норм права та інших спеціальних юридичних засобів на поведінку особи та на суспільні відносини, що здійс-

нюється з метою їх упорядкування та прогресивного розвитку [7, с. 219].

Видовим поняттям правового регулювання є адміністративно-правове регулювання. Ю.П. Битяк вважає, що адміністративно-правове регулювання спрямоване на упорядкування суспільних відносин управлінського характеру, які мають місце у сфері виконавчої влади, внутрішньо-організаційної діяльності органів державної влади [8, с. 19]. І, як доречно уточнює Ю.А. Тихомиров, дане упорядкування здійснюється шляхом застосування норм адміністративного права [9, с. 379]. У будь-якому випадку адміністративно-правове регулювання передбачає встановлення меж поведінки, заборону виходу за їх межі, дозвіл діяти в певних рамках, а також спонукання до дій, наказ або стимулювання відповідних учинків [10].

Отже, враховуючи розглянуті підходи до розуміння правового та адміністративно-правового регулювання при дослідженні адміністративно-правового регулювання взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування, вважаємо, що адміністративно-правове регулювання взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування – це закріплена нормами адміністративного права система упорядкування, організації та управління адміністративно-правовими відносинами, що складаються під час взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування, що реалізується із застосуванням передбачених законодавством юридичних засобів.

Варто зазначити, що в Декларації про поліцію закріплюється положення, що співробітники поліції мають право на активну моральну та фізичну підтримку суспільства, якому вони служать [11]. У свою чергу, у Європейському кодексі поліцейської етики підкреслюється, що діяльність поліції значно посилюється, якщо поліція спирається на згоду та тісну співпрацю громадськості. Громадськість залежна від відповідального надання поліцейських послуг, ввірених поліції зі значними повноваженнями, включаючи дискрецію, яка становить практично монополію на застосування законного примусу. Тому громадськості потрібні гарантії. Відповідно Кодекс поліцейської етики, завдяки підкресленню єдиних стандартів, завдань та цінностей поліції, може сприяти довірі громадськості до поліції та подальшим хорошим зв'язкам з громадськістю та співробітництву. Ці ж стандарти, чітко виділяючи обсяг і сферу поліцейських послуг, допомагають захистити поліцію від невинуватених, дріб'язкових та нав'язливих претензій і, головне, обмежити їх відповідальність за провали в наданні послуг [12].

Більш того, Розділ II «Правові основи поліції відповідно до верховенства права» Європейського

кодексу поліцейської етики містить основні вимоги до правового підґрунтя в тому числі й взаємодії територіальних органів поліції та органів місцевого самоврядування. Так, поліція є публічним органом, створеним згідно із законом. Її діяльність завжди повинна проводитися у відповідності з національним правом і міжнародними стандартами, визнаними країною. Відповідно законодавство про поліцію повинно бути доступним для громадськості, достатньо зрозумілими і точним, та, за необхідності, супроводжуватися чіткими підзаконним регулюванням, яке також повинно бути доступними для громадськості і зрозумілим [12]. При цьому на співробітників поліції повинно поширюватися таке саме законодавство, що й на звичайних громадян, і винятки можуть бути виправдані тільки з причин належної роботи поліції в демократичному суспільстві.

Слід відмітити, що основні міжнародні стандарти та рекомендації, описані в вище наведених міжнародних нормативних документах, знайшли своє відображення в реформованому законодавстві про поліцію.

Так, основним нормативним підґрунтям взаємодії територіальних органів поліції з органами місцевого самоврядування є Закон України «Про Національну поліцію». Створюючи новий орган державної влади, законодавець особливу увагу приділив саме питанню взаємодії поліції з громадою [13, с. 154]. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про Національну поліцію» поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів. Згідно з основними принципами, діяльність Національної поліції здійснюється на засадах партнерства в тісній співпраці з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями і спрямована на задоволення їхніх потреб. З метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад. Насамперед, рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції [14].

Крім того, Закон України «Про Національну поліцію» закріпив можливість реалізації спільних проектів органів поліції з громадськістю. Зокрема, Національна поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання покладених на неї завдань. Співпраця між Національною поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язана із здійсненням поліцейської діяльності і сприянням застосуванню сучасних методів для підвищен-

ня результативності та ефективності здійснення такої діяльності. Національна поліція надає підтримку програмам правового виховання, пропагує правові знання в освітніх установах, засобах масової інформації та у видавничій діяльності [14].

Також у ст. 88 Закону України «Про Національну поліцію» вказується, 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. Також 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 [14].

Заслуховування інформації керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території належить до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад (п. 40 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад відповідно до ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відноситься сприяння діяльності органів Національної поліції [15].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 р. № 877 визначено завдання органів поліції, вирішення яких базується на взаємодії з органами місцевого самоврядування. Так, поліції надається право: 1) залучати в установленому порядку до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань учених і фахівців, працівників органів місцевого самоврядування (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, що належать до компетенції Національної поліції; 2) одержувати в установленому законодавством порядку від органів місцевого самоврядування документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на неї завдань [16], та інші.

Позитивним прикладом взаємодії (партнерства) територіальних органів поліції (насамперед, поліцейських патрульної поліції) і органів місцевого самоврядування є й спільна діяльність з громадськими формуваннями, які вже тривалий час функціонують на підставі Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22.06.2000 р. № 1835-III [17]. Зокрема, згідно з положеннями

ст. 1 вказаного Закону громадяни України відповідно до Конституції України мають право створювати в установленому цим Законом порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин. Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону можуть бути створені на засадах громадської самодіяльності як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння Національній поліції та Державній прикордонній службі України, асоціації громадських формувань тощо.

Тобто громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються і діють у взаємодії з правоохоронними органами, Державною прикордонною службою України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, додержуючись при цьому принципів гуманізму, законності, гласності, добровільності, додержання прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, рівноправності членів цих формувань. Координацію діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону здійснюють відповідно місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. А повсякденна (оперативна) діяльність таких формувань організовується, спрямовується і контролюється відповідними органами Національної поліції, підрозділами Державної прикордонної служби України (ст. 3 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону») [17].

Основними завданнями громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону у сфері охорони громадського порядку є: 1) надання допомоги органам Національної поліції у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобіганні адміністративним проступкам і злочинам; 2) інформування органів Національної поліції про вчинені або ті, що готуються, злочини, місця концентрації злочинних угруповань; 3) сприяння органам Національної поліції у виявленні і розкритті злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів держави, підприємств, установ, організацій, громадян від злочинних посягань; участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху та боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповноліт-

ніх (ст. 9 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону») [17] тощо.

Досліджуючи питання адміністративно-правового регулювання взаємодії територіальних органів поліції з органами місцевого самоврядування варто звернути увагу й на Інструкцію з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, затвердженої Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28.07.2017 № 650. Даному питанню присвячений Розділ III Інструкції «Взаємодія з населенням». Так, дільничний офіцер поліції з метою впровадження принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства організовує роботу за такими напрямками: 1) протидія злочинності, профілактика правопорушень та охорона публічного порядку за участю населення; 2) співпраця з органами місцевого самоврядування, представниками територіальних громад, населенням, керівниками підприємств, соціальних, навчальних та культурних закладів, закладів захисту дітей з метою реалізації принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства, обмін інформацією для подальшого її використання під час виконання службових обов'язків; 3) визначення спільних пріоритетних напрямів роботи та її оцінювання з урахуванням думки і потреб громадськості [18].

В рамках організації роботи на поліцейській дільниці та з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням, дільничний офіцер поліції проводить відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування областей, районів, міст та сіл. Під час таких зустрічей населення інформується про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території обслуговування. У межах території поліцейської дільниці дільничний офіцер поліції проводить роз'яснювальну роботу серед населення для формування у останнього правової культури, негативного ставлення до суспільно небезпечних явищ з метою підняття іміджу поліції та про способи захисту і самооборони від злочинних посягань [18].

Висновки. Отже, адміністративно-правову основу взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування утворюють, передусім: 1) Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР; 2) Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР; Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22.06.2000 р. № 1835-III; 3) Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р.

№ 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію»; Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 730 «Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ»; 4) Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» від 28.07.2017 р. № 650 та інші відомчі нормативні акти; 5) міжнародні нормативно-правові акти: Декларація про поліцію, Європейський кодекс поліцейської етики та інші.

У той же час вважаємо недоліком чинного адміністративно-правового регулювання відсутність спеціального нормативно-правового акту (інструкції, положення, методичних рекомендацій тощо), який би детально і конкретно врегулював саме взаємодію територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування, зважаючи на багатогранність і високу значущість цієї взаємодії.

Література

1. Балинська О.М. Нормативна основа співпраці поліцейського та громадян в Україні. *Сучасні стратегії та перспективи оптимізації взаємодії поліції і населення в соціумі* : матеріали круглого столу, 23 листопада 2017 р. / упорядники З. Р. Кісіль, Л. Й. Гуменюк. Львів: ЛьвДУВС, 2017. С. 7–12.
2. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О. М. Бандурки; О. І. Безпалова, О.В. Джафарова, С.М. Князев та ін.; передм. О. М. Бандурки; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2017. 242 с.
3. Кобзар О.Ф. Поліцейська діяльність в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія. Харків; Дніпропетровськ: Панов, 2015. 316 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підруч. Х.: Консум, 2001. 656 с.
6. Шопіна І.М. Щодо концептуальних підходів до визначення поняття правового регулювання. *Форум права*. 2011. № 2. С. 1055–1061.
7. Алексеев С.С. Теория права: Учеб. М.: Издательство БЕК., 1995. 320 с.
8. Адміністративне право України: підручник для юридичних вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Х., 2000. 520 с.
9. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М: Оринформцентр, 1998. 798 с.
10. Юридична енциклопедія / ред. кол.: Ю.С. Шемпученко та ін. К.: Вид-во «Укр. енцикл.» ім. М.П. Бажана, 1998. Т.1. 669 с.
11. Резолюція № 690 (1979) Парламентской ассамблеи Совета Европы «Декларация о полиции» (Страсбург, 8 мая 1979 года). Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. М.: СПАРК, 1998. С. 77–81.
12. Європейський кодекс поліцейської етики: Рекомендація Рес (2001) 10 Комітету Міністрів держав-учасниць Рад Європи від 19 вересня 2001 року.

URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/recl.pdf>.

13. Дячук О.В. Правові засади партнерських відносин між поліцією та населенням. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 3. С. 153–156.

14. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*, 1997. № 24. Ст. 170.

16. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF/print>.

17. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338.

18. Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» від 28.07.2017 р. № 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>.

Анотація

Замахін А. Л. Адміністративно-правове регулювання взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування. – Стаття.

У статті обґрунтовується незадовільний стан і нагальність подальшого дослідження та вдосконалення адміністративно-правового регулювання взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування. Аналізуються теоретико-правові підходи до розуміння правового та адміністративно-правового регулювання. Пропонується авторське визначення поняття адміністративно-правового регулювання взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування. Узагальнюються та детально аналізуються нормативно-правові акти, які становлять адміністративно-правову основу взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, взаємодія, партнерство, поліція, громада, населення, Національна поліція України, органи місцевого самоврядування.

Аннотация

Замахин А. Л. Административно-правовое регулирование взаимодействия территориальных органов Национальной полиции Украины с органами местного самоуправления. – Статья.

В статье обосновывается неудовлетворительное состояние и актуальность дальнейшего исследования и совершенствования административно-правового регулирования взаимодействия территориальных органов Национальной полиции Украины с органами местного самоуправления. Анализируются теоретико-правовые подходы к пониманию правового и административно-правового регулирования. Предлагается авторское определение понятия административно-правового регулирования взаимодействия территориальных органов Национальной полиции Украины с органами местного самоуправления. Обобщаются и детально анализируются нормативно-правовые акты, которые составляют административно-правовую основу взаимодействия территориальных органов Национальной полиции Украины с органами местного самоуправления.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, взаимодействие, партнерство, полиция, общество, население, Национальная полиция Украины, органы местного самоуправления.

Summary

Zamakhin A. L. Administrative and legal regulation of interaction of territorial bodies of the National Police of Ukraine with local self-government bodies. – Article.

The article substantiates the unsatisfactory condition and urgency of further research and improvement of administrative and legal regulation of interaction of territorial bodies of the National Police of Ukraine with local self-government bodies. Theoretical and legal approaches to the understanding of legal and administrative-legal regulation are analyzed. The author defines the concept of administrative and legal regulation of the interaction of territorial bodies of the National Police of Ukraine with the bodies of local self-government. The normative-legal acts that form the administrative-legal basis of interaction of territorial bodies of the National Police of Ukraine with local self-government bodies are summarized and analyzed in detail.

Key words: administrative and legal regulation, interaction, partnership, police, community, population, National Police of Ukraine, local self-government bodies.