

УДК 342.95

**Ю.С. Коллер**

кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник

**О.В. Кукулюк**

## **НАПРЯМИ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІЦІЇ З МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Стаття присвячена дослідженню основних напрямів взаємодії поліції з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Автори виділяють шість напрямів взаємодії у досліджуваній сфері, серед яких домінуючим, головним та найважливішим є правоохоронний.*

**Ключові слова:** поліція, місцеві органи виконавчої влади, місцеве самоврядування, взаємодія, співпраця.

*Статья посвящена исследованию основных направлений взаимодействия полиции с местными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. Авторы выделяют шесть направлений взаимодействия в исследуемой сфере, среди которых доминирующим, главным и самым важным является правоохранительный.*

**Ключевые слова:** полиция, местные органы исполнительной власти, местное самоуправление, взаимодействие, сотрудничество.

*The primary responsibility of the state approval and ensuring the rights and freedoms of man and citizen requires unity of all authorities of state power, the functioning of these authorities as a single system in which the quality cooperation of state institutions becomes one of the essential factors to ensure the stability of the system of authorities of state power of Ukraine.*

*Lately has been much research regarding the interaction of individual executive authorities among themselves. At the same time, there are no systematic practices regarding the role of state policy in improving the functioning of the law enforcement sector; understood differently the concept of "interaction", "cooperation", etc. Therefore, in our view, to address these issues and in light of recent developments after carrying out full-scale reforms in the Ministry of internal Affairs of Ukraine, which created a new law enforcement authority – the National police, first of all it is necessary to analyze and identify areas of cooperation between law enforcement agencies, particularly the police, local executive authorities and of local self-government. The specified testifies to the topicality of this article, the purpose of writing, which is the study of topical issues regarding key directions of interaction of the police with local executive authorities and of local self-government.*

*At the present stage in Ukraine the police and local authorities is carried out on the principles of interaction and cooperation. The author identifies six areas of interaction in the study area: normative, law enforcement, the application of the law, educational, informational, logistical (material and technical) support.*

**Keywords:** police, local executive authorities, local self-government, interaction, cooperation.

Входження України до європейського політичного, інформаційного, економічного, правового, адміністративного просторів визначено стратегічним пріоритетом зовнішньої політики держави. Досягненню цієї мети має сприяти відповідність України критеріям, що висувуються до країн-кандидатів на вступ до Європейського Союзу.

У цьому контексті особливого значення набуває дотримання Україною одного із цих критеріїв – стабільності установ (організацій), які гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу і захист меншин.

Безперечно, виконання головного обов'язку держави – утвердження і забезпечення прав і свобод людини та громадянина – потребує єдності усіх органів державної влади України, функціонування цих органів як єдиної системи, в якій якісна взаємодія державних інституцій постає одним із суттєвих чинників забезпечення стабільності системи органів державної влади України [1, с. 3].

Слід зазначити, що останнім часом активно проводяться наукові дослідження щодо взаємодії окремих органів виконавчої влади між собою, із інститутами громадянського суспільства задля забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Зокрема, наукове підґрунтя щодо різних правових досліджень взаємодії правоохоронних органів, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування розробляли М.І. Ануфрієв, І.В. Арістова, В.Т. Білоус, О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, О.М. Ключев, А.Т. Комзюк, В.В. Конопльов, Я.Ю. Кондратьєв, Ю.Ф. Кравченко, С.Л. Курило, І.І. Литвин, Н.П. Матюхіна, Ю.С. Назар, В.І. Олефір, В.П. Петков, В.М. Плішкін, Г.О. Пономаренко, О.Ю. Сивявська, М. Тищенко, Т.С. Тулінова, О.М. Ярмак, Х.П. Ярмакі та інші.

Водночас на сьогодні відсутні системні напрацювання стосовно ролі та місця державної політики в удосконаленні функціонування правоохоронної сфери; по-різному розуміються поняття “взаємодія”, “співпраця” тощо; поза увагою залишаються проблеми переведення взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері на якісно новий рівень тощо. Тому, на нашу думку, з метою вирішення зазначених питань та враховуючи останні зміни після проведення повномасштабної реформи у системі МВС України, внаслідок якої було створено новий правоохоронний орган – Національну поліцію, перш за все, необхідно проаналізувати та визначити напрями взаємодії правоохоронних органів, зокрема поліції, з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Зазначене свідчить про актуальність цієї статті, метою написання якої є дослідження актуальних питань щодо основних напрямів взаємодії поліції з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (далі – “місцеві органи”).

Слід зазначити, що аналіз чинної нормативно-правової бази, що регулює діяльність поліції та “місцевих органів”, свідчить про те, що діяльність цих органів відбувається на засадах співпраці та взаємодії. Наприклад, статтями 2, 31, 32, 35, 37 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” закріплено, що місцеві державні адміністрації під час здійснення своїх повноважень у сфері управління в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці взаємодіють з іншими органами державної влади (в тому числі відповідними міністерствами та іншими центральними органами державної виконавчої влади) [2].

Також зазначеним вище Законом “Про місцеві державні адміністрації” (стаття 25) та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” (стаття 38) серед інших повноважень органів місцевої влади в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян передбачено: погодження ними проекту

плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; взаємодію під час планування та проведення таких заходів з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій та ліквідації їхніх наслідків [2]. Крім того, до повноважень місцевого самоврядування також належить сприяння діяльності Національної поліції [3].

Слід зазначити, що взаємодія як один із основоположних принципів діяльності саме територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (зокрема, Національної поліції) закріплена постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 25 травня 2011 року № 563, де у пункті 8 зазначено, що територіальні органи під час виконання покладених на них завдань взаємодіють з Радою міністрів АРК, місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці [4].

Підвалини співпраці та взаємодії поліції з іншими суб'єктами суспільних відносин також встановлюють Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII “Про Національну поліцію” та Положення про Національну поліцію, затверджене постановою КМУ від 28 жовтня 2015 року № 877. Так, відповідно до ст. 5 Закону України “Про Національну поліцію” 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, ст. 88 цього Закону прямо передбачає взаємодію між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування [5].

Згідно з п. 8 Положення про Національну поліцію передбачено, що під час виконання покладених на поліцію завдань вона взаємодіє з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування тощо [6].

Як бачимо, на сучасному етапі в Україні діяльність поліції та “місцевих органів” відбувається на засадах співпраці та взаємодії.

У контексті взаємодії поліції з “місцевими органами” дуже важливим моментом, на нашу думку, є визначення напрямів їхньої взаємодії. Аналіз функцій кожної із взаємодіючих сторін дозволяє виділити декілька напрямів, за якими може відбуватися така взаємодія. Основними серед них, на наш погляд, є нормотворчий, правоохоронний, виховний, інформаційний та інші напрями.

Нормотворчий напрям. Загалом процес нормотворчості складається із законодавчої діяльності та підзаконної нормотворчості і полягає у розробці, обговоренні, прийнятті та введенні в дію законів та підзаконних нормативно-правових актів. Право законодавчої діяльності є виключним правом Верховної Ради України та безпосередньо народу України. Жодна із взаємодіючих сторін, ані поліція, ані “місцеві органи”, не мають цього права. Проте це не позбавляє їх права брати активну участь у розробленні відповідних законопроектів, їхньому обговоренні, висловленні своїх міркувань з цього приводу, висуванні пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правової бази. Так, наприклад, п.п. 2, 3 п. 11 Положення про Національну поліцію передбачено, що Голова Національної поліції вносить на розгляд Міністра внутрішніх справ проекти нормативно-правових актів МВС з питань, що належать до компетенції Національної поліції, пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також поліцейських послуг, розроблені Національною поліцією проекти законів, актів Президента України та Кабінету

Міністрів України, а також визначає позицію щодо проектів, розробниками яких є інші міністерства [6].

Основна частина нормотворчого напрямку взаємодії поліції та “місцевих органів” реалізується у межах підзаконної адміністративної нормотворчості, оскільки і поліція, і “місцеві органи” наділені правом підзаконної нормотворчості, у межах якої вони можуть приймати спільні нормативно-правові акти щодо забезпечення на відповідній території громадської безпеки та громадського порядку.

Так, наприклад, спільне видання відповідних нормативних актів може здійснюватися за умов виникнення надзвичайних ситуацій, що викликані явищами соціального, криміногенного і некриміногенного характеру, техногенного, природного і біологічного походження, коли ситуація вимагає від підрозділів поліції та “місцевих органів” прийняття комплексних рішень та вжиття на їхній підставі відповідних заходів з метою забезпечення громадської безпеки, належного рівня правопорядку, захисту індивідуальних, суспільних і державних інтересів, а також задля подолання негативних наслідків цих явищ.

З викладеного можемо зробити висновок, що нормотворчий напрям складається із взаємодії на рівні проектно-консультаційної діяльності, яка здійснюється під час участі у розробці та обговоренні нормативно-правових актів вищого порядку, а також взаємодії з питань безпосереднього прийняття спільних нормативних актів.

Наступним напрямом взаємодії поліції та “місцевих органів” є правоохоронний напрям, що становить складне явище організаційно-правового характеру, у межах якого складається декілька різновидів правовідносин, що мають різну функціональну спрямованість. У зв’язку із цим, вважаємо, що всередині правоохоронного напрямку слід виділяти ще декілька його частин, а саме: попереджувальний (або профілактичний), безпосередньо охоронний та правозастосовний.

Специфічним і надзвичайно важливим видом правоохоронної діяльності і, відповідно, напрямом співпраці поліції та “місцевих органів” є профілактична діяльність (попереджувальний правоохоронний напрям). Вона полягає у вжитті поліцією та “місцевими органами” спільних заходів, спрямованих на виявлення, вивчення, ліквідацію та недопущення повторного прояву причин і умов, що сприяють вчиненню протиправних дій, а також здійснюють негативний вплив на осіб, які мають схильність до протиправної поведінки.

Нормативно-правовим підґрунтям взаємодії поліції з “місцевими органами” у напрямі реалізації профілактичної діяльності є перш за все Закон України “Про Національну поліцію”, у якому до основних повноважень поліції віднесено такі: здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень; вжиття заходів для запобігання та припинення насильства в сім’ї, дитячій бездоглядності, правопорушень серед дітей, а також соціального патронажу щодо дітей, які відбували покарання у вигляді позбавлення волі (п. п. 1, 17, 18 п. 1 ст. 23 Закону). Крім того, до основних принципів діяльності поліції належить принцип відкритості та прозорості, який передбачає, зокрема, постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку (п. 2 ст. 9 Закону) [5].

Також, на наш погляд, до профілактичного напрямку взаємодії поліції та “місцевих органів” слід віднести спільні заходи щодо соціальної адаптації осіб, які перебували у місцях позбавлення волі. Так, статтею 25 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” передбачено, що місцева державна адміністрація

забезпечує здійснення заходів щодо соціальної адаптації осіб, які відбували покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк [2]. Така ж функція покладається і на Національну поліцію, яка відповідно до п.п. 24 п. 4 Положення про Національну поліцію у межах повноважень бере участь у здійсненні заходів, спрямованих на соціальну адаптацію осіб, які звільнилися з місць позбавлення волі [6].

Наступним, найважливішим, видом правоохоронного напряму взаємодії є спільна охоронна діяльність. Враховуючи природу та призначення взаємодіючих сторін, необхідно зауважити, що їхні методи, способи та заходи реалізації такої діяльності у сфері забезпечення громадської безпеки та громадського порядку суттєво різняться. Аналіз чинного законодавства дозволяє виділити ряд аспектів, на підставі яких можна говорити про взаємодію поліції та “місцевих органів” під час здійснення охоронної діяльності.

По-перше, взаємодія цих органів щодо охорони громадського порядку відбувається під час проведення масових заходів, дозвіл на які видають останні. Так, згідно із Законом “Про місцеве самоврядування в Україні”, до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням під час їхнього проведення громадського порядку [3]. У свою чергу, поліція повинна вживати заходів із забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях (у тому числі безпосередньо під час проведення зазначених вище заходів) [5].

По-друге, піклуючись про громадську безпеку, органи місцевої влади визначають території, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки, а також погоджують плани проведення цих заходів [3].

По-третє, під час проведення поліцією заходів, спрямованих на попередження та (чи) припинення злочинів, а також під час переслідування осіб, які підозрюються у скоєнні певних злочинів, органи місцевої влади, виконуючи передбачений законом обов’язок сприяти діяльності правоохоронним органам, повинні забезпечити цим працівникам безперешкодний доступ на територію приміщень, що належать органам місцевої влади чи знаходяться у їхньому віданні.

По-четверте, вони забезпечують здійснення спільних заходів щодо забезпечення громадської безпеки та громадського порядку на територіях та об’єктах, які постраждали внаслідок стихійного лиха, техногенної катастрофи, екологічного забруднення.

У разі стихійного лиха, аварій, катастроф, епідемій, пожеж, інших надзвичайних подій органи місцевої влади оголошують зони надзвичайної ситуації; здійснюють передбачені законодавством заходи, пов’язані з підтриманням у них громадського порядку, врятуванням життя людей, захистом їхнього здоров’я і прав, збереженням матеріальних цінностей [2].

За наявності вагомих підстав (наприклад, для забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони життя і здоров’я людей, для збереження та фіксації слідів правопорушення тощо) поліцейський може вимагати від особи (осіб) залишити визначене місце на певний строк або заборонити чи обмежити особам доступ до визначеної території або об’єктів [5].

Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що чинним законодавством передбачено достатньо випадків, за яких відбувається взаємодія поліції та “місцевих органів” під час здійснення охоронної діяльності.

Ще одним видом правоохоронного напряму взаємодії поліції та “місцевих органів” є правозастосовна діяльність. Взаємодія під час правозастосування може реалізовуватися на підставі як правомірної, так і протиправної поведінки. Так, наприклад, законодавством, що регулює діяльність органів місцевої влади, передбачається можливість розглядати справи про адміністративні правопорушення, віднесені до їхнього відання [3]. Якщо ж діяння (чи бездіяльність), що містить протиправні ознаки, знаходиться поза межами компетенції органів місцевої влади і не може бути розглянуте в межах їхньої компетенції, то вони мають право звернутися до інших (компетентних) державних органів.

Тобто, якщо особа відмовляється добровільно виконувати рішення органів місцевої влади чи іншим чином порушує установлений правопорядок, то відповідні посадові особи зазначених органів можуть подати до поліції звернення щодо вжиття до цієї особи відповідних заходів аж до примусу. Поліція, у свою чергу, зобов'язана провести за зверненням відповідну роботу та поінформувати про її результати посадовця, який подав звернення.

Наступний напрям взаємодії поліції та “місцевих органів” має виховний характер. Сутність цього напряму полягає у вихованні у громадян поваги до закону. Вони повинні усвідомлювати, що організація та здійснення своєї поведінки згідно з вимогами норм права є не тільки необхідною, а й корисною для них самих. Враховуючи, на жаль, досить низький рівень правової культури та правосвідомості населення нашої держави, кожна управлінська дія, кожне рішення, зокрема в сфері забезпечення громадської безпеки та громадського порядку, мають нести у собі виховний вплив задля того, щоб люди усвідомлювали цінність права і життєво необхідну потребу у дотриманні його положень.

Отже, спираючись на проаналізований матеріал, можна з упевненістю стверджувати, що виховний напрям взаємодії поліції з “місцевими органами” разом з профілактичним покликани зменшити напругу у суспільстві, знизити рівень правопорушень у сфері охорони громадської безпеки та громадського порядку і підвищити їхню стабільність (надійність).

Ще один досить вагомий напрям взаємодії – інформаційний. Він має на меті підтримку єдиного інформаційного поля як між взаємодіючими сторонами, так і між взаємодіючими сторонами та громадськістю. Чинними законами та підзаконними нормативно-правовими актами закріплюються права кожної зі сторін отримувати необхідну для здійснення їхніх функцій інформацію як одна від одної, так і від інших суб'єктів суспільних відносин.

Так, п. 2 ст. 9 Закону України “Про Національну поліцію” передбачено, що поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку. Крім того, ст. 25 цього Закону визначає повноваження поліції у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення, зокрема, здійснює інформаційну взаємодію з іншими органами державної влади України [5]. Відповідно до п.п. 2 п. 6 Положення про Національну поліцію для виконання покладених на поліцію завдань вона має право, зокрема, одержувати в установленому законодавством порядку від державних органів та органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на неї завдань [6].

Крім того, ст. 88 Закону України “Про Національну поліцію” прямо передбачає взаємодію між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування. Зокрема, керівники

територіальних органів поліції повинні не менше 1 разу на 2 місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення [5]. А ради, у свою чергу, відповідно до п. 40 ч. 1 ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування”, повинні заслуховувати інформації керівників органів поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території [3].

Положення статті 38 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, де зазначено, що виконавчі органи сільських, селищних, міських рад в межах своїх повноважень готують і вносять на розгляд ради пропозиції щодо створення відповідно до закону міліції, яка утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про чисельність працівників такої міліції, про витрати на їхнє утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їхньої діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов, а також ст. 105 Закону України “Про Національну поліцію”, в якій встановлено, що фінансування і матеріально-технічне забезпечення поліції здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету, а також інших джерел, не заборонених законом, дозволяють зробити висновок про наявність ще одного важливого напрямку взаємодії поліції та “місцевих органів”, а саме матеріально-технічне забезпечення, адже будь-яка діяльність потребує певних ресурсів, які будуть використані на шляху до мети [3; 5]. І від того, наскільки ці ресурси і забезпечення ними будуть якісними, суттєво залежить якість та ефективність заходів щодо забезпечення громадської безпеки та порядку. Так, наприклад, Законом закріплений обов’язок виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад надавати безоплатно підрозділам поліції службові приміщення, обладнані меблями і засобами зв’язку, транспорт та інші матеріально-технічні засоби [5].

Вивчення вітчизняного досвіду щодо взаємодії поліції з “місцевими органами” за результатом аналізу чинних нормативно-правових актів дає підстави зробити висновок, що діяльність правоохоронних органів, зокрема поліції та “місцевих органів” відбувається на засадах співпраці та взаємодії. До напрямів їхньої взаємодії можна віднести такі: нормотворчий, правоохоронний, правозастосовчий, виховний, інформаційний, матеріально-технічне забезпечення.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Ярмак О.М.* Адміністративно-правові засади взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.М. Ярмак; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування Укр. – К., 2009. – 240 с.
2. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 20–21, ст. 190.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 563 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF>.
5. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
6. Про затвердження Положення про Національну поліцію : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF>.

Отримано 22.02.2016