

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

Запропоновано класифікацію нормативно-правових актів, що регламентують взаємодію органів внутрішніх справ з органами місцевої влади, уточнено їх сутність, визначено шляхи розвитку відповідного забезпечення, запропоновані зміни до Закону України «Про міліцію».

КУРИЛО С. Л. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ С ОРГАНАМИ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ

Предложено классификацию нормативно-правовых актов, которые регулируют взаимодействие органов внутренних дел с органами местной власти, уточнено их сущность, определены направления, развитие соответствующего обеспечения, предложены изменения к Закону Украины «О милиции».

KURYLO S. LEGAL GUARANTEEING OF COOPERATION BETWEEN INTERNAL AFFAIRS AGENCIES AND LOCAL AUTHORITIES

Classification of normative and legal acts regulating cooperation between internal affairs agencies and local authorities is offered; their essence is specified; ways of development of the corresponding guaranteeing is determined; some alterations to the Law of Ukraine «About Militia» are offered.

Проблема зростання рівня злочинності та адміністративної делікатності в умовах фінансово-економічної кризи, політичного протистояння, вимагає комплексного вирішення, участі різних відомств та владних структур у забезпеченні правопорядку, захисту інтересів держави і кожного громадянина. Органи внутрішніх справ охороняють громадський порядок в умовах тісної взаємодії з органами Служби безпеки, охорони державного кордону, митними органами, Збройними силами, органами прокуратури, податковими органами, органами та установами виконання покарань, органами охорони здоров'я та ветеринарної медицини, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Окремим питанням взаємодії правоохоронних органів у боротьбі з правопорушеннями приділялась увага у працях Р. Г. Аксьонова, А. А. Глієвого, Д. В. Гребельського, І. М. Гуткіна, К. К. Єрмакова, А. В. Загорного, Г. Г. Зуйкова, В. М. Плішкіна, В. М. Капнуліна, В. К. Колпакова, В. О. Малюткіна, Ю. В. Наумкіна, О. В. Негодченка, В. Ф. Статкуса, В. Я. Тація, Г. А. Туманова, В. О. Шамрая, В. М. Шванкова тощо. Вони досліджували теоретичні та практичні питання організації взаємодії як у цілому, так і окремих її різновидів. Підґрунтям для подальшого дослідження проблем взаємодії у правоохоронній сфері є праці таких учених, як Л. І. Аркуша, О. М. Бандурка, І. І. Басецький, В. Т. Білоус, В. М. Гаращук, В. Л. Грохольський, О. Ф. Долженков, О. О. Дуль-

ський, В. В. Дурдинець, С. М. Іншаков, О. Г. Кальман, М. І. Камлик, І. П. Козаченко, А. Т. Комзюк, В. М. Корнієнко, Я. Ю. Кондратьєв, Ю. Ф. Кравченко, О. В. Кузьменко, О. М. Литвак, В. В. Лунєєв, С. І. Макаренко, М. І. Мельник, М. О. Потебенько, О. Я. Прохоренко, І. В. Пшеничний, О. П. Рябченко, І. В. Сервецький, М. І. Хавронюк, В. І. Шакур, І. Р. Шинкаренко тощо. Праці цих та інших авторів мають важливе наукове та практичне значення. У той же час спеціальні комплексні дослідження правового забезпечення взаємодії органів внутрішніх справ з органами місцевої влади відсутні. Як наслідок, сьогодні серед адміністративістів відсутня єдність поглядів щодо сутності, значення та системи нормативно-правового забезпечення взаємодії органів внутрішніх справ з органами місцевої влади.

Метою даної статті є вдосконалення нормативно-правового забезпечення взаємодії органів внутрішніх справ з органами місцевої влади. Для досягнення поставленої мети планується: здійснити класифікацію нормативно-правових актів, що забезпечують досліджуваний різновид взаємодії, визначити особливості таких нормативно-правових актів, розглянути становлення нормативно-правового забезпечення взаємодії органів внутрішніх справ з органами місцевої влади з моменту утворення України як незалежної держави.

Належна взаємодія між органами внутрішніх справ та органами місцевої влади, під якими пропонуємо розуміти органи місцевої

виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та судові органи, які уособлюють собою так звану «публічну владу» на окремій території, неможлива без відповідного правового забезпечення. Публічна влада на місцевому рівні як різновид державної влади обмежена територією окремих регіонів, областей, міст (районів міст) та інших населених пунктів. Органами публічної влади на місцевому рівні є: 1) місцеві державні адміністрації, головні управління, управління та інші органи виконавчої влади на рівні регіонів, областей, міст, районів тощо (наприклад обласні, районні, міжрайонні та міські органи прокуратури, митної, прикордонної та податкової служби, органів внутрішніх справ тощо). Сказане стосується усіх державних органів, що визначені в законодавстві як органи державної виконавчої влади; 2) органи місцевого самоврядування; 3) місцеві суди.

Учені висловлюють різні точки зору щодо сутності взаємодії. Зокрема Т. Л. Маркелов підкреслює, що «взаємодія – це глибоке поняття, до якого входять спілкування, зв'язок і взаємодопомога у вирішенні спільних завдань» [1, с. 110]. В енциклопедичній літературі, термін «взаємодія» відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, взаємозв'язки між різними об'єктами, характеристику форм людської діяльності й пізнання, їх взаємну обумовленість, зміну стану, взаємовплив, а також породження одним об'єктом іншого [2, с. 199]. З точки зору філософської науки, взаємодія – це універсальна форма руху, становлення, розвитку процесу, що визначає існування й структурну організацію будь-якої матеріальної системи [3, с. 135]. З точки зору науки управління, взаємодія – це одна з форм спрямованого впливу для досягнення конкретної мети, а також процесу обміну інформацією [4, с. 12].

Варто погодитися з думкою В. П. Півненко в тому, що взаємодія – це «заснована на об'єктивно існуючих між державними органами взаємних зв'язках, ініціативі та зацікавленості сторін, узгоджена діяльність, що здійснюється у формі співробітництва, взаємної допомоги і підтримки за відсутності єдиного керівництва, у процесі якої забезпечується раціональне та комплексне вирішення загальних завдань щодо зміцнення законності» [5, с. 10]. Слушною є позиція В. М. Плішкіна, який виділяє такі ознаки взаємодії, що використовуються в теорії та практиці управління: 1) взаємодія – це діяльність; 2) наявність декількох

(не менше двох) суб'єктів взаємодії; 3) узгодженість заходів за метою, місцем, часом, методами; 4) спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів; 5) наявність нормативної (правової) бази взаємодії; 6) становище суб'єктів взаємодії в ієрархії системи; 7) зміст завдань, які виконуються суб'єктами взаємодії; 8) спільна діяльність [6, с. 500].

У даній статті ми розглянемо систему нормативно-правових актів, метою яких є забезпечення взаємодії між органами внутрішніх справ та органами місцевої влади.

Систему нормативно-правових актів, що регулюють взаємодію органів внутрішніх справ з органами місцевої влади, утворюють у більш узагальненому розумінні закони та підзаконні нормативно-правові акти. Залежно від того, які відносини регулює той чи інший закон, їх можна класифікувати на: 1) закони, що регулюють діяльність правоохоронних органів; 2) закони, що регулюють діяльність органів виконавчої влади; 3) закони, що безпосередньо спрямовані на протидію злочинності. Проаналізуємо деякі з них.

До першої групи законів ми відносимо закони України «Про міліцію», «Про прокуратуру», «Про Службу безпеки України». Особливо слід зупинитись на Законі України «Про міліцію». Його детальний аналіз дозволяє стверджувати, що питання взаємодії органів внутрішніх справ з державними органами влади в ньому недостатньо чітко прописані. Зокрема лише ст. 6 Закону України «Про міліцію» присвячена правовому регулюванню сприяння державних органів, громадських об'єднань, трудових колективів і громадян у виконанні покладених на міліцію завдань. Згідно з указаною статтею, державні органи, громадські об'єднання, службові особи, трудові колективи, громадяни зобов'язані сприяти міліції в охороні громадського порядку і боротьбі зі злочинністю. Міліція має право для виконання покладених на неї завдань залучати громадян за їх згодою до співробітництва у порядку, встановленому законами, що регулюють профілактичну та оперативно-розшукову діяльність. Примусове залучення громадян до співробітництва з міліцією забороняється.

З метою посилення акценту на питанні правового врегулювання взаємодії міліції з органами державної влади, у Законі України «Про міліцію» необхідно передбачити окрему статтю за назвою «Взаємодія працівників міліції з органами державної влади».

До другої групи законів ми відносимо

закони України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про пожежну безпеку» тощо. Щодо взаємодії з органами внутрішніх справ, то у відповідних законах закріплені повноваження органів влади щодо протидії правопорушенням. Наприклад, згідно зі ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: а) власні (самоврядні) повноваження: 1) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо створення відповідно до закону міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про чисельність працівників такої міліції, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов; 2) сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України. Отже, якщо виходити з норми зазначеного Закону, то в питаннях взаємодії органи місцевого самоврядування сприяють діяльності органів внутрішніх справ. Проте, на жаль, процедурні питання відповідного сприяння в Законі не визначені.

До третьої групи законів ми відносимо закони України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» тощо. Слід відзначити, що з перерахованих законів найбільш повно порядок взаємодії органів внутрішніх справ з іншими органами влади прописано в Законі України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю». Так, розділ V Закону присвячено взаємодії спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю та інших державних органів. Зазначений розділ містить три статті, в яких чітко врегульовано механізм взаємодії спеціальних підрозділів з органами прокуратури, Служби безпеки України, Національним банком України, Міністерством фінансів України, Міністерством зовнішніх економічних зв'язків України, Державним митним комітетом України, Фондом державного майна України, Антимонопольним комітетом України, спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах охорони державного кордону України та іншими міністерствами і відомствами.

У свою чергу систему підзаконних нормативно-правових актів з питань взаємодії органів внутрішніх справ з органами державної влади утворюють нормативні акти Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та відомств.

Серед указів Президента України слід виділити: Указ Президента України від 21 липня 1994 р. № 396/94 «Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю», Указ Президента України від 18 січня 2001 р. № 20/2001 «Про додаткові заходи щодо запобігання зникненню людей, удосконалення взаємодії правоохоронних та інших органів виконавчої влади в їх розшуку», Указ Президента України від 15 грудня 2006 р. № 1087/2006 «Про заходи щодо зміцнення правопорядку і посилення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів». Наприклад, згідно з останнім Указом, стан взаємодії правоохоронних органів та місцевих органів виконавчої влади визнано незадовільним. У зв'язку з цим Кабінету Міністрів України поставлено завдання: затвердити заходи щодо вдосконалення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів з питань законності і правопорядку, передбачивши, зокрема, запровадження у практику роботи місцевих державних адміністрацій та правоохоронних органів проведення спільних засідань їх колегій і нарад з питань боротьби зі злочинністю; забезпечення постійного моніторингу впливу процесів, що відбуваються в суспільстві, на стан громадського порядку і життя заходів до запобігання та нейтралізації негативних тенденцій у цій сфері; визначення порядку інформування населення про факти порушення конституційних прав і свобод громадян з боку правоохоронних органів та про заходи реагування на такі порушення; вирішення питань щодо фінансування програм профілактики злочинності.

Серед постанов Кабінету Міністрів України можна виокремити Постанову Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 р. № 1767 «Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки», основними завданнями якої визначено: удосконалення нормативно-правової бази з питань правоохоронної діяльності та профілактики правопорушень; оптимізація структури органів, установ та організацій, що здійснюють заходи з профілактики правопорушень; підвищення рівня фахової підготовки

посадових і службових осіб, що здійснюють заходи з профілактики правопорушень; розроблення нових форм і методів профілактики правопорушень та запровадження їх у практику; посилення контролю за дотриманням законодавства під час провадження господарської діяльності, набуття та реалізації майнових прав; усунення причин виникнення тіньового сектора економіки та створення умов для його ліквідації; забезпечення захисту прав інтелектуальної власності та збереження історико-культурних цінностей; запобігання вчиненню злочинів, пов'язаних із торгівлею людьми, виявлення та притягнення до кримінальної відповідальності осіб, причетних до їх учинення; удосконалення роботи із соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі; забезпечення розвитку мережі соціальних закладів, зокрема для бездомних громадян і безпритульних дітей; забезпечення захисту законних інтересів неповнолітніх, зокрема захисту від жорстокого поводження, експлуатації та насильства; виконання інформаційно-пропагандистських та культурно-виховних програм профілактики правопорушень; удосконалення форм і методів профілактики правопорушень та підвищення ефективності оперативно-розшукових заходів у сфері протидії організованій злочинності та корупції; удосконалення інформаційно-аналітичного та матеріально-технічного забезпечення профілактичної діяльності.

На жаль, ми можемо констатувати, що більшість із завдань зазначеної програми так і не були вирішені. Тому зараз гостро постає питання розробки нової програми профілактики правопорушень, у якій необхідно значно більше уваги приділити саме питанням взаємодії органів внутрішніх справ з органами державної влади, зокрема й місцевої в протидії правопорушенням.

З моменту проголошення України незалежною державою прийнято низку спільних наказів щодо взаємодії органів державної влади та органів внутрішніх справ з питань законності та правопорядку. Слід відзначити, що такі накази мають вузьку спрямованість і направлені, насамперед, на підвищення якості взаємодії між державними органами та органами внутрішніх справ лише по окремим питанням. Наприклад, спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України та Державної податкової адміністрації України від 19 червня 2003 р. № 647/303 затверджено Порядок взаємодії Міністерства внутрішніх справ

України та Державної податкової адміністрації України при перевірці достовірності ідентифікаційного номера фізичної особи, яка звернулася за оформленням паспорта громадянина України для виїзду за кордон. Спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України та Адміністрацією Державної прикордонної служби України від 25 листопада 2003 р. № 1426/267 затверджено Інструкцію про порядок взаємодії між Міністерством внутрішніх справ України і Адміністрацією Державної прикордонної служби України з питань приймання-передавання та повернення дітей у країни постійного проживання. Спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства юстиції України від 25 червня 2002 р. № 607/56/5 затверджено Інструкції про порядок взаємодії органів внутрішніх справ України та органів державної виконавчої служби при примусовому виконанні рішень судів та інших органів (посадових осіб).

Резюмуючи вищевикладене, наголосимо на тому, що система нормативно-правових актів, які забезпечують взаємодію органів внутрішніх справ з органами місцевої влади, є недосконалою. По-перше, гостро постає питання про затвердження загальнодержавної концепції взаємодії органів внутрішніх справ з органами державної влади, у якій були б визначені загальні засади взаємодії органів внутрішніх справ з органами державної влади, зокрема й місцевої.

По-друге, вважаємо за необхідне Закон України «Про міліцію» доповнити нормою такого змісту: «Працівники міліції для виконання покладених на них завдань мають право: одержувати в установленому порядку від органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій необхідні матеріали та інформацію з метою протидії правопорушенням та забезпечення правопорядку; утворювати робочі групи, залучати в установленому порядку до участі в їх роботі посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, працівників підприємств, установ і організацій, представників громадськості, вчених та фахівців; користуватися в установленому порядку інформаційними банками даних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, установ та організацій.

Працівники міліції для виконання покладених на них завдань взаємодіють з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями й об'єднаннями,

консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами і службами, недержавними аналітичними центрами та громадськими організаціями».

Вважаємо, що такі зміни та доповнення до чинного законодавства, які насамперед розширюють перелік суб'єктів досліджуваного виду

взаємодії, визначають її напрями та форми, сприятимуть більш якісному виконанню покладених на органи внутрішніх справ завдань, функцій та обов'язків, реалізації наданих їм прав у правоохоронній сфері, що є поширеною практикою співробітництва поліції та населення в демократичних зарубіжних країнах.

Література

1. Маркелов Т. Л. Взаимосвязь органов прокуратуры с общественностью в борьбе с правонарушениями / Т. Л. Маркелов // Проблемы участия общественности в борьбе с преступностью. – М. : МЮИ, 1978. – С. 100–142.
2. Большой энциклопедический словарь / [под ред. А. М. Прохорова]. – 2-е изд. – М. : Большая Рос. энцикл. ; СПб : Норинт, 1998. – С. 145.
3. Современный философский словарь / [под общ. ред. В. Е. Кемерова]. – 2-е изд. – Минск [и др.] : Панпринт, 1998. – 1064 с.
4. Терещенко В. И. Организация и управление. Опыт США / В. И. Терещенко. – М. : Экономика, 1965. – 47 с.
5. Пивненко В. П. Организация взаимодействия районной (городской) прокуратуры с местными Советами народных депутатов в укреплении социалистической законности : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук / В. П. Пивненко. – М., 1989. – 24 с.
6. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін ; за заг. ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.

Надійшла до редколегії 28.05.2010

УДК 347.73

С. І. НЕЧИПОРЕНКО,

здобувач

Одеської національної юридичної академії

прокурор, м. Київ

ЗМІСТ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ: ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Визначено підходи та здійснено класифікацію служби, спрямованої на реалізацію публічного інтересу, а також з'ясовано місце служби в органах прокуратури у системі такої служби.

НЕЧИПОРЕНКО С. И. СОДЕРЖАНИЕ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Определены подходы и осуществлена классификация службы, направленной на реализацию публичного интереса, а также определено место службы в органах прокуратуры в системе такой службы.

NECHIPORENKO S. CONTENT OF PROCURATOR'S OFFICE SERVICE: SOME PROBLEMS OF LEGAL REGULATION

Some approaches and classification of service directed on realization public interest are determined. The place of service at procurator's office in the system of such a service is also determined.

Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [1] як новаторський для адміністративного права і процесу нормативно-правовий акт закріпив найбільш ефективний спосіб вирішення публічно-правових спорів – судове позовне провадження. Публічно-правові спори, які становлять предмет діяльності адміністративних судів, різноманітні за галузевою приналежністю – конституційні, адміністративні, фінансові, земельні, митні тощо. Однак серед них переважають спори,

що виникають з адміністративно-правових відносин [2, с. 8]. До кола цих спорів, згідно з п. 2 ч. 1 ст. 17 КАСУ, належать спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби.

Слід зазначити, що термін «публічна служба» не використовувався в інших законодавчих актах, не був достатньою мірою опрацьований у правовій доктрині, що означає відсутність відносно усталеного погляду на його сутність і зміст. Наслідками доктринальної та