

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ТА КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

РУСЕЦЬКИЙ Анатолій Анатолійович - кандидат юридичних наук, здобувач
Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК: 342.95 (477)

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України визначено та розглянуто адміністративно-правові форми взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні.

Акцентовується увага, що в жодному законодавчому акті законодавець прямо не визначає конкретних адміністративно-правових форм взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні, про них лише частково згадується у різних нормативно-правових актах, які визначають ключові напрямки взаємодії таких органів.

Встановлено, що під адміністративно-правовими формами взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні слід розуміти визначений нормами чинного законодавства зовнішній вираз практичної діяльності правоохоронних органів, яка, у свою чергу, спрямована на те, щоб забезпечити ефективну спільну роботу відповідних правоохоронних органів на регіональному рівні задля досягнення конкретної, чітко встановленої мети.

Визначено, що додатковими (факультативними) адміністративно-правовими формами взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні є: а) проведення спільних колегій та науково-практичних конференцій, семінарів, тощо, які присвячуються питанням взаємодії правоохоронним органам; б) розроблення навчальних програм та проведення спільних занять для представників правоохоронних органів, що

взаємодіють між собою; в) прийняття участі у міжнародному співробітництві правоохоронних органів.

Як суттєвий недолік відзначається те, що на законодавчому рівні питання форм взаємодії правоохоронних органів є недостатньо врегульованим, що, у свою чергу, вимагає негайного усунення. Вирішення цього проблемного питання: по-перше, сприятиме подальшим теоретичним дослідженням у цій царині; по-друге, якісно покращить практичну діяльність правоохоронних органів під час їх взаємодії.

Ключові слова: форма, правова форма, адміністративно-правова форма, взаємодія, координація, правоохоронні органи, регіональний рівень.

Постановка проблеми

Забезпечення ефективної взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні вимагає повного та всебічного дослідження адміністративно-правових форм та методів її здійснення, адже саме окреслені категорії, на нашу думку, найбільш змістовно відображають практичні аспекти реалізації будь-якої взаємодії незалежно від сфери суспільних відносин. У своїй сукупності форми і методи утворюють своєрідний інструмент, за допомогою якого правоохоронні органи можуть вирішити складні завдання, які стоять перед ними у процесі здійснення їхньої спільної діяльності, тому їх дослідження має неабияке значення, адже серед учених немає єдності у поглядах на з'ясування сутності та змісту форм та

методів взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні.

Стан дослідження

Окремі проблемні питання взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів у своїх наукових працях розглядали І.К. Білодід, В.Г. Кузнецов, О.М. Ключев, О.М. Музичук, В.В. Сокурєнко, В.І. Шинкарук, Н.А. Громов, Л.В. Шестак, В.І. Фелик, Ю.О. Корнев, С.С. Палагута, Є.Ю. Соболев, С.С. Коломойцев, П.О. Добродумов, П.М. Каркач, Г.І. Бондаренко та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, у юридичній літературі відсутнє комплексне наукове дослідження, присвячене адміністративно-правових форм взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні.

Саме тому метою статті є: визначити та розглянути адміністративно-правові форми взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу

Розкриттю сутності представленої у науковій праці проблематики об'єктивно має передувати визначення змісту ключових понять. Так, незалежно від сфери суспільних відносин, форма означає зовнішнє відображення змісту певної діяльності. Найбільш дослідженим вказана категорія є в галузі права. Н.М. Пахоменко зазначає, що правова форма – це, насамперед, наукова комплексна категорія, що відображає різні суспільні явища, які потребують регламентації, а також слугує каркасом усередині права, впорядковує і поєднує всі правові явища і право як таке. Коли йдеться про правові форми, зазначає вчений, то мають на увазі право як певне соціальне явище, що відрізняється від інших явищ (політика, релігія, мораль), які разом із правом визначаються матеріальними й економічними умовами життя суспільства. Іншими словами, поняття «правова форма» є загальним відображенням об'єктивного зв'язку права і явищ, на які воно впливає, визначення його місця серед інших форм [1].

О.Ф. Скакун зазначає, що правова форма діяльності - це організаційно-управлінська форма функціонування уповноважених на те суб'єктів, котра пов'язана зі здійсненням юридично значущих дій у порядку, визначеному законом, вона завжди спричинює настання певних правових наслідків [2, с.122]. В.Б. Авер'янов до правових форм відносить ті, використання яких спричиняє виникнення конкретного юридичного результату: видання юридичних актів, застосування примусових заходів тощо; вони виступають як юридичні факти і можуть породжувати (змінювати, припиняти) адміністративно-правові відносини. До неправових належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають, тобто не спричиняють виникнення конкретного юридичного результату: організація та проведення нарад, обговорень, розробка проектів планів, прогнозів, програм, методичних рекомендацій, здійснення заходів щодо підвищення якості та ефективності управлінської праці і т. ін. [3, с.278].

Переходячи до визначення сутності поняття «адміністративно-правова форма», варто відзначити, що в залежності від сфери суспільних відносин окреслений термін набуває власних специфічних рис. Так, О.М. Бандурки вважає, що адміністративно-правова форма – це зовнішній прояв управлінської діяльності, спосіб вираження її змісту в конкретних умовах, тобто та чи інша управлінська дія, що має зовнішній прояв. До ключових елементів вказаного терміну вчений відносить: видання актів державного управління (нормативних і індивідуальних); організаційні дії; здійснення матеріально-технічних операцій; здійснення юридично значимих дій; укладення адміністративно-правових договорів [4, с.185-186]. А.В. Логінов, досліджуючи адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади, дійшов до висновку, що під адміністративно-правовою формою забезпечення інформаційної безпеки слід здійснення передбачених нормативно-правовими актами, теорією та практикою державного управління однорідної діяльності посадовими та службовими особами органів виконавчої влади, за допомогою якої реалізується їх компетенція по забезпеченню ін-

формаційної безпеки [5]. О.Ю. Прокопенко під адміністративно-правовими формами діяльності органів Національної поліції як суб'єкта забезпечення правопорядку в регіоні пропонує розуміти зовнішнє вираження встановленої в нормах адміністративного права сукупності правових та організаційних напрямків діяльності даних органів, які реалізуються шляхом здійснення законодавчо закріплених повноважень задля виконання завдань і функцій із забезпечення правопорядку в регіоні [6, с.188-189].

Таким чином, під адміністративно-правовими формами взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні слід розуміти визначений нормами чинного законодавства зовнішній вираз практичної діяльності правоохоронних органів, яка, у свою чергу, спрямована на те, щоб забезпечити ефективну спільну роботу відповідних правоохоронних органів на регіональному рівні задля досягнення конкретної, чітко встановленої мети. Варто відзначити, що в жодному законодавчому акті законодавець прямо не визначає конкретних адміністративно-правових форм взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні, про них лише частково згадується у різних нормативно-правових актах, які визначають ключові напрямки взаємодії таких органів. А відтак, узагальнюючи наукові погляди вчених та норми чинного законодавства України, вважаємо, що до адміністративно-правових форм взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні слід віднести наступні:

1. *Нормотворчість*. Розкриваючи зміст поняття «нормотворчість», варто відзначити, що в науковій літературі існує чимало підходів щодо визначення сутності цього терміну. Так, на думку О.Ф. Скакун, нормотворчість – це офіційна діяльність уповноважених суб'єктів держави та громадянського суспільства щодо встановлення, зміни, припинення і скасування правових норм, їх систематизації [7, с.342]. Найбільш вдало, на нашу думку, сутність окресленої категорії розкриває О.В. Петришин, який доводить, що нормотворчість – це діяльність уповноважених на це суб'єктів з розроблення, роз-

гляду, прийняття та офіційного оприлюднення нормативно-правових актів, яка здійснюється за визначеною процедурою [8]. З позитивного боку, також слід відзначити те, що О.В. Петришин надає досить вичерпний перелік характерних ознак нормотворчості, зокрема: 1) нормотворчість є етапом правоутворення, під час нормотворчості в нормативно-правових актах мають закріплюватися норми права, які є результатом узагальнення найбільш важливих повторювальних суспільних відносин, а також засобом витіснення шкідливої суспільної практики; 2) нормотворчість є правовою формою діяльності публічної влади поряд із правозастосуванням, тлумаченням права, контрольно-наглядовою та установчою діяльністю; 3) результатом нормотворчої діяльності є нормативно-правові акти, за допомогою яких формально закріплюють норми права; 4) нормотворчість здійснюється уповноваженими на це суб'єктами – органами і носіями публічної влади; 5) нормотворчість здійснюється за певною процедурою, яка регламентується законодавством [8]. Таким чином, нормотворчість, як форма взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні, дозволяє останнім у межах своєї компетенції прийняти необхідні нормативно-правові акти, норми яких будуть спрямовані на те, щоб створити відповідне правове поле для їх спільної діяльності. Саме через нормотворчу діяльність вбачається можливим закріпити взаємні права та обов'язки суб'єктів такої взаємодії та створити умови, за яких вони будуть неухильно дотримуватись норм чинного законодавства України.

2. *Адміністративний договір*. На сьогодні, відмічає В. Дудченко, адміністративний договір набуває все більшого значення та знаходить своє місце серед інших правових форм управління. В умовах розвиненого громадянського суспільства, наголошує автор, адміністративний договір стає важливою формою реалізації державного управління [9, с. 72]. Ю.П. Битяк та О. Константиї вважають, що адміністративний договір – це правовий акт управління, що встановлюється на підставі норм права двома (або більше) суб'єктами адміністративного права, один з

яких обов'язково є органом виконавчої влади, може містити у собі загальнообов'язкові правила поведінки (нормативний характер) або встановлювати (змінювати, припиняти) конкретні правовідносини між його учасниками (індивідуальний характер) [10, с.106]. Визначаючи сутність поняття адміністративний договір, С.С. Скворцов доводить, що адміністративний договір – це заснована на правових нормах добровільна угода двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один із яких завжди є самостійним суб'єктом державної виконавчої влади, наділений владними повноваженнями у сфері державного управління, за допомогою якого формуються акти державного управління, на основі яких встановлюються, змінюються чи припиняються взаємні права і обов'язки учасників договору, визначається їх відповідальність. За допомогою адміністративного договору учасники правовідносин визначають правила власного поведіння й встановлюють послідовність своїх дій, досягають необхідного для них правового результату [11, с.12]. Таким чином, адміністративний договір є додатковою гарантією для правоохоронних органів, що інша сторона взаємодії виконає свої обов'язки у повній мірі.

3. Прийняття індивідуальних нормативно-правових актів. У найбільш загальному розумінні, індивідуальний акт – це припис, який розрахований на конкретний, чітко визначений, одиничний випадок, і, виходячи з цього, являє собою акт «одноразової дії»; такі акти здебільшого персоніфіковані і їх дія завершується із настанням відповідних наслідків або фактів, що безпосередньо ними передбачені [12, с.208; 13, с.82-83]. Отже, прийняття індивідуальних нормативно-правових актів дозволяє правоохоронним органам оперативніше вирішити проблемні питання у певній сфері, шляхом більш детального врегулювання відповідних правовідносин.

4. Обмін інформацією між суб'єктами взаємодії. У найбільш загальному розумінні інформація – це виділена нашою свідомістю, під час вирішування конкретного завдання, частина відомостей стосовно об'єкта дослідження, що може сприяти вирішенню цього завдання [14, с.33]. В енциклопедичному

словнику дається таке визначення поняття «інформація», це - відомості, що передаються людьми усним, письмовим або іншим способом; загальнонаукове поняття, яке включає обмін відомостями між людьми, людиною і автоматом, автоматом і автоматом; обмін сигналами в тваринному й рослинному світі; передавання ознак від клітини до клітини, від організму до організму [15, с.304; 16]. Досить цікаве визначення поняття «інформація» в розрізі права надає А.П. Фісун, який зазначає, що це конкретний юридичний та соціальний зміст правових норм (приписи, дозволи, заборони, санкції, форми відповідальності та ін.) та право положень (елементи нормативно-правового тексту, в тому числі визначення, юридично закріплені цілі, декларації та ін.) [17, с.124-132]. У свою чергу, обмін інформацією, як форма взаємодії та координації полягає у тому, що правоохоронні органи в процесі співпраці повинні постійно передавати одне одному відому їм інформацію, знання якої є важливою умовою для забезпечення ефективної взаємодії та якісного виконання їх спільних завдань. Разом із тим відзначимо, що обмін інформацією може стосуватись: 1) оперативної інформації при здійсненні спільних заходів щодо боротьби зі злочинністю у певному регіоні; 2) інформування громадськості про результати діяльності правоохоронних органів у певній сфері (до прикладу, у сфері боротьби з організованою злочинністю); 3) інформації, яка була виявлена в ході проведення одним із суб'єктів взаємодії, щодо стану, структури, злочинності в регіоні, причин і умов, що сприяють її виникненню, прогнозування тенденцій поширення організованої злочинності; тощо.

5. Розроблення й реалізація спільних регіональних програм, планів щодо взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів у певному напрямку. Традиційно регіональні програми розуміють як комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку певного регіону. Реалізація цих програм, зазвичай, здійснюються з використанням коштів обласного бюджету (загального або спеціального фонду) та узгоджені за строками виконання, складом вико-

навців, ресурсним забезпеченням [18]. Розроблення регіональних програм має важливе стратегічне значення, оскільки вони, як правило, розробляється на тривалий період часу та покликані стабілізувати певні правовідносини у конкретному регіоні.

6. Створення робочих груп для підготовки законопроектів, пропозицій про зміни й доповнення до законодавства. Зазначена форма взаємодії правоохоронних органів має важливе значення не лише на регіональному рівні, а на загальнодержавному, оскільки практичні підрозділи правоохоронних органів, що є учасниками взаємодії, мають можливість запропонувати власне бачення вирішення проблем у конкретному регіоні, ґрунтуючись саме на практичному досвіді роботи та враховуючи інтереси не лише окремого правоохоронного органу, а й інших правоохоронних органів.

7. Підготовка та проведення спільних заходів. Так, до прикладу, у сфері боротьби з організованою злочинністю підготовка спільних заходів передбачає: здійснення оперативно-розшукових та інших заходів, спрямованих на перевірку наявної інформації стосовно організованих злочинних груп та злочинних організацій, документування їх протиправної діяльності, відпрацювання економічного підґрунтя та зв'язків; створення спільних оперативних груп для здійснення необхідних оперативно-розшукових заходів; вивчення можливої тактики дій учасників злочинних угруповань та розроблення відповідних заходів протидії, зокрема організації безпеки особового складу, задіяного для участі у проведенні спеціальних операцій; проведення спільних нарад, розроблення й уточнення планів спеціальних операцій; проведення спільних рекогносцировок місцевості і об'єктів у районах ймовірних дій, розстановка особового складу та забезпечення функціонування органів управління [19].

Висновок

Завершуючи представлене наукове дослідження варто, відзначити, що вказані нами адміністративно-правові форми взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні є од-

ними із основних у контексті визначеної у представленому дослідженні проблематики. Проте, справедливим буде також виділити додаткові (факультативні) форми, зокрема: а) проведення спільних колегій та науково-практичних конференцій, семінарів тощо, які присвячуються питанням взаємодії правоохоронним органам; б) розроблення навчальних програм та проведення спільних занять для представників правоохоронних органів, що взаємодіють між собою; в) прийняття участі у міжнародному співробітництві правоохоронних органів. Як суттєвий недолік відзначено, що на законодавчому рівні питання форм взаємодії правоохоронних органів є недостатньо врегульованим, що, у свою чергу, вимагає негайного усунення. Вирішення цього проблемного питання, на нашу думку: по-перше, сприятиме подальшим теоретичним дослідженням у цій царині; по-друге, якісно покращить практичну діяльність правоохоронних органів під час їх взаємодії.

Література

1. Пархоменко Н. М. Джерела права: теоретико-методологічні засади : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.01 / Пархоменко Наталія Миколаївна. К., 2009. 442 с.
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. - Харків: Консум, 2001. 656 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1 : Загальна частина / ред. кол. : В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. 584 с.
4. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : [підручник]. Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.
5. Логінов О. В. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. / Логінов Олександр Володимирович. К., 2005. 245 с.
6. Прокопенко О.Ю. Адміністративно-правові засади діяльності органів Національної поліції України як суб'єкта забезпечення правопорядку у регіоні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О.Ю. Прокопенко; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. 410 с.

7. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: Підручник. 2-ге видання. К.: Алерта; ЦУЛ., 2011. 520с.

8. Петришин О. В. Теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін.; за ред. О. В. Петришина. Х.: Право, 2014. 368 с.

9. Дудченко В. Адміністративний договір як різновид публічно-правового договору (деякі теоретичні аспекти) / В. Дудченко // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. 2001. Вип. 12. С. 69-71.

10. Битяк Ю., Константий О. Правова природа адміністративних договорів // Вісник Академії правових наук України. 2001. № 3 (26). С. 101-109.

11. Скворцов С.С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності Автореф. дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.07. Х.: НУВС, 2005. 25 с.

12. Алексеев С. С. Проблемы теории права: Курс лекций в двух томах. Свердловск, 1972. Т. I. 396 с.

13. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 712 с.

14. Хлынцов М. И. Криминалистическая информация и моделирование при расследовании преступлений / М. И. Хлынцов. Саратов, 1982. 76 с.

15. Советский энциклопедический словарь. М., 1989. 804 с.

16. Мацюк В.Я. Використання інформаційного ресурсу підрозділами податкової міліції для прийняття інформаційного рішення: Дис. ... канд.юр. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2004. 208 с.

17. Фисун А.П. Теоретические основы информатики и информационная безопасность : Под ред. В.А. Минаева, В.Н. Саблина. М., 2000. С. 124–132.

18. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>

19. Про затвердження Інструкції про взаємодію правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю / Наказ МВС України та Служба безпеки України від 10.06.2011 № 317/235 [Електронний

SUMMARY

In the article, on the basis of the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, the administrative-legal forms of interaction and coordination of law-enforcement bodies activity at the regional level are determined and considered.

It is emphasized that in any legislative act the legislator does not directly define the concrete administrative-legal forms of interaction and coordination of the activity of law-enforcement bodies at the regional level, they are only partially mentioned in various normative-legal acts that define the key directions of interaction of such bodies.

It was established that under the administrative-legal forms of interaction and coordination of law-enforcement bodies at the regional level, the external expression of practical activity of law enforcement bodies, defined by the norms of the current legislation, should be understood, which, in turn, is aimed at ensuring effective joint work of the relevant law-enforcement bodies at the regional level in order to achieve concrete, well-defined goal.

It is determined that additional (optional) administrative-legal forms of interaction and coordination of law enforcement bodies at the regional level are: a) conducting joint colleges and scientific-practical conferences, seminars, etc., which are devoted to issues of interaction with law-enforcement bodies; b) the development of training programs and joint training for representatives of law enforcement agencies that interact with each other; c) taking part in the international cooperation of law enforcement bodies.

As a significant disadvantage, it is noted that at the legislative level the issues of the forms of interaction of law enforcement bodies are insufficiently regulated, which in turn requires immediate elimination. Solving this problematic issue: firstly, will contribute to further theoretical research in this area; and secondly, will improve the quality of law enforcement activities in their interaction.

Key words: form, legal form, administrative-legal form, interaction, coordination, law enforcement bodies, regional level.

ресурс] Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0822-11>