



*В.В. Ковальська,  
кандидат юридичних наук  
(Харківський Національний університет  
внутрішніх справ)*

## Спільне вирішення завдань держави органами місцевого самоврядування і ОВС

**Ключові слова:** міліція, органи місцевого самоврядування, право, взаємодія, правопорядок, ОВС.

Успішна реалізація державної політики в сфері розвитку місцевого самоврядування в Україні має привести до створення системи взаємодії населення, місцевого самоврядування, ОВС. Ефективне функціонування цієї системи дасть змогу забезпечити поліпшення умов життя населення у кожному населеному пункті, формування у громадян навичок демократичної взаємодії зі сформованими ними органами місцевого самоврядування, а також навичок громадського контролю за ефективністю їхньої діяльності та діяльністю органів внутрішніх справ.

Виконання найважливішої соціальної функції держави – охорони громадського порядку передбачає співпрацю міліції з різними державними і недержавними органами і організаціями, зокрема органами місцевого самоврядування.

Положення Конституції та чинного законодавства України є правовою підставою для створення системи нормативних актів, що охоплюють питання спільної діяльності міліції і органів місцевого самоврядування в сфері правопорядку.

Органи внутрішніх справ є сферою суспільних відносин, що складаються в процесі діяльності державних і громадських організацій, головною метою яких є обмежити прояв злочинних і інших протиправних дій, забезпечити в країні належний громадський порядок і надійну громадську

безпеку. Організація управління в ОВС полягає в забезпеченні практичного виконання зазначених завдань, що реалізуються державними органами за участю громадськості, шляхом виконання відповідного комплексу взаємозалежних заходів політичного, правового, організаційного, матеріально-технічного і морально-психологічного характеру [7, 439].

Безумовно, міліція повинна брати участь у забезпеченні правопорядку. Саме поняття правопорядок немислиме без поняття міліція.

Правапорядок – це співвідношення між теоретичною і реальною моделями поведінки громадян. Для того щоб дані моделі були адекватні, необхідні певні умови й обставини, що сприяють цьому. Однією із умов можна назвати існування органів внутрішніх справ і органів місцевого самоврядування. Об'єднання можливостей цих двох незалежних органів впливає на стан правопорядку в суспільстві. Така взаємодія неможлива без її чіткої правової регламентації.

Однак на даний момент практично не існує системи законодавства, що регулює питання взаємодії міліції і місцевого самоврядування. Аналіз нормативно-правових актів з питань взаємодії, дозволяє зробити висновок про те, що органи внутрішніх справ в цілому та окремі їхні структурні



підрозділи за певних обставин зобов'язані вирішувати визначене коло завдань разом з органами місцевого самоврядування.

Взаємодія зазначених суб'єктів була б більш цілеспрямованою, якби можна було б розмежувати їхні повноваження в усіх сферах громадського життя. Практично це реалізувати неможливо, тому що органи місцевого самоврядування вирішують, крім місцевих, ще й ряд державних завдань.

Необхідність у взаємодії міліції й органів місцевого самоврядування виникає з того, що їхні можливості мають потребу у взаємному доповненні.

Відповідно до ст.16 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” органи місцевого самоврядування наділяються владними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність, та їм можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади [5].

Можна класифікувати й аналізувати напрями діяльності міліції щодо вирішення завдань, притаманних місцевому самоврядуванню, так:

1. Діяльність міліції державного масштабу.

Забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень; участь у наданні соціальної та правової допомоги громадянам (ст. 2) [4].

Забезпечення особистої безпеки громадян захист їх прав і свобод, законних інтересів здійснюється працівниками міліції на всіх рівнях влади.

Запобігання правопорушенням та їх припинення виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили, захист

власності від злочинних посягань реалізуються за двома напрямками.

По-перше, на державному і регіональному рівнях розробка, організація і реалізація програм, спрямованих на боротьбу зі злочинністю і ліквідацію причин і умов, що сприяють здійсненню злочинів та адміністративних правопорушень, а також прогнозування тенденцій розвитку злочинності з метою поліпшення форм і методів боротьби з ними [2].

По-друге, на місцевому рівні безпосередня діяльність міліції, регламентована нормами кримінально-процесуального й адміністративного права, спрямована на попередження, припинення і розкриття злочинів та адміністративних правопорушень, а також виявлення й усунення обставин, що сприяють їхній реалізації.

Охорона і забезпечення громадського порядку, участь у наданні соціальної та правової допомоги громадянам, на нашу думку, реалізується працівниками міліції лише на місцевому рівні і регламентовано також Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

2. Діяльність міліції місцевого масштабу.

Міліція сприяє у межах своєї компетенції органам державної влади, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків.

Сприяння означає кооперація сил, засобів і методів спрямованих на ефективне вирішення проблем, які забезпечити лише силами окремих державних органів, підприємств, установ або організацій було б неможливо.

Міліція допомагає органам місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення.

Вивчення юридичної літератури щодо даного питання свідчить про неоднозначність підходів до його вирішення. Так, Г.А. Туманів розглядає міліцію в цілому як систему “масового обслуговування” [8, 61]. Цю точку зору підтримує і розвиває А.Н. Роша: “Якщо проаналізувати характер операцій міських, районних органів внутрішніх справ, – вважає він, – то неважко



помітити, що їхню основну частину складають дії, спрямовані зовсім не на боротьбу зі злочинністю. В середньому від 70 до 90 % часу міліції витрачається на різні форми обслуговування населення” [6, 25].

Міліція допомагає органам місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення щодо охорони об’єктів муніципальної власності на основі договорів, контролю за дотриманням громадянами й іноземцями правил реєстраційного обліку, в’їзду на територію України і виїзду з неї, допомоги депутатам і кандидатам у депутати, посадовим особам місцевого самоврядування, представникам громадських об’єднань в реалізації їхньої законної діяльності, якщо їм спричиняється протидія або загрожує небезпека, сприяють в охороні громадського порядку [4]. Міліція зобов’язана надавати виборчим комісіям за їх запитом відомості про наявність не знятої або непогашеної судимості зареєстрованих кандидатів у депутати або на виборні посади до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [4]. Міліція (насамперед – позавідомча охорона) укладає угоди з органами місцевого самоврядування щодо охорони належного їм майна. Даний перелік не є вичерпним.

За таких обставин можна говорити про сприяння ОВС органам місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення за такими формами:

- а) спільні громадські пункти охорони порядку;
- б) спільні наради і семінари, науково-теоретичні і науково-практичні конференції;
- в) поточні робочі зустрічі;
- г) планування спільних заходів;
- г) спільний (комплексний) аналіз криміногенної обстановки;
- д) взаємний обмін інформацією;
- е) обмін досвідом;
- є) прийняття спільних (регіональних) нормативних актів;
- ж) спільне укладення договорів з охорони громадського порядку;
- з) надання взаємної допомоги;

и) взаємне використання сил і засобів; мобілізація коштів;

- і) спільний аналіз матеріалів преси, скарг і інших звертань громадян, прийняття відносно них погоджених рішень.

Процеси демократизації нашого суспільства протікають неоднозначно. Мітинги, вуличні ходи, страйки стали звичними явищами в житті наших міст і населених пунктів. Нерідко вони супроводжуються виступами екстремістськи налаштованих елементів, спалахами організованої й групової злочинності. Багато лідерів неформальних об’єднань організовують несанкціоновані збіговиська, закликають до відкритої протидії міліції представникам міських державних адміністрацій й органам місцевого самоврядування, провокують масові безладдя. Усе частіше до столиці України та до її обласних центрів для організації та участі в масових акціях із різних країн СНД і далекого зарубіжжя прибувають представники різних політичних партій, рухів і громадських об’єднань. Використовуючи санкціоновані місцевою владою масові заходи, члени окремих партій і рухів, екстремістськи налаштовані громадяни, усіляко прагнуть привернути до себе увагу, часто порушують встановлений порядок проведення таких заходів [3, 124].

Міліція сприяє органам місцевого самоврядування при проведенні мирних зборів або інших масових заходів; виконує функцію охорони з метою підтримки громадського порядку при проведенні місцевих виборів і референдумів (охорона виборчих дільниць, перехід міліції на посилений режим роботи, охорона кандидатів у депутати, а також осіб, відповідальних за організацію і проведення виборів, з метою припинення можливого тиску на них).

Одним з напрямів спільної роботи міліції і органів місцевого самоврядування могло б бути створення молодіжних центрів та клубів за інтересами. Наприклад, центр підготовки молодих помічників міліції, головним завданням якого б було зниження злочинності та інших правопорушень серед дітей та молоді.



Сьогоднішнє реформування органів внутрішніх справ має зворотній ефект. Замість модифікації й оптимізації функцій, міліція отримала надмірне навантаження, що впливає на якість її роботи.

Як справедливо відзначає А.Н. Бабай, “нерідко органи внутрішніх справ замінювали інші державні органи” [1, 4], тобто питання про необхідність передання ряду не властивих для міліції функцій на сьогодні ще актуальне.

В Україні має бути вироблена стратегія в галузі попередження порушень прав і свобод громадян. Вона має передбачати такі заходи: спільну діяльність держави, посадових осіб, фізичних осіб у захисті прав та свобод людини; державний контроль за цим захистом; встановлення взаємодії міліції та населення в розробці ефективних способів такого захисту; впровадження нових форм та методів захисту прав і свобод особи; зміцнення моральних цінностей та законності (виховання поваги до закону у всіх осіб); правове виховання за допомогою засобів масової інформації; підвищення рівня виконавчої дисципліни і посилення відповідальності за невиконання законів або певних розпоряджень на всіх рівнях; удосконалення законодавства відповідно до нагальних потреб суспільства; своєчасне інформування про зміни в законодавстві, роз'яснення його положень, виявлення інтересу до знань законів та їх неухильного виконання.

Норми, що регулюють питання взаємодії міліції з органами місцевого самоврядування в сфері забезпечення правопорядку, закріплені указами Президента України.

Наприклад, Указ Президента України 18 лютого 2004 р. № 206 “Про додаткові заходи щодо дальшої демократизації суспільства та посилення громадського контролю за діяльністю правоохоронних та розвідувальних органів України” прийнятий з метою поліпшення умов для здійснення демократичного громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, виконання міжнародних зобов'язань України щодо інтеграції до Європейського Союзу, реалізації державної політики у цих сферах, дальшої демократизації суспільства.

Указ Президента України від 12 лютого 2000 р. № 229 “Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю”. Відповідно до його вимог, з метою вдосконалення діяльності правоохоронних органів діяльність по боротьбі зі злочинністю, в тому числі з її проявами в організованих формах і корупцією, координують прокурори. Скликаються координаційні наради, на які можуть бути запрошені посадові особи правоохоронних органів, керівники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, де перелічені керівники можуть захищати інтереси населення в сфері забезпечення правопорядку.

Міністр внутрішніх справ України має право приймати нормативно-правові акти та затверджувати стандарти, норми і правила з питань його компетенції, обов'язкові для виконання й органами місцевого самоврядування.

Відповідно до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р., місцева адміністрація зобов'язана забезпечити здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, здійснення заходів щодо соціальної адаптації осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, забезпечити виконання актів законодавства з питань громадянства, пов'язаних з перебуванням іноземців та осіб без громадянства, сприяє органам внутрішніх справ у додержанні правил паспортної системи.

До джерел взаємодії органів місцевого самоврядування з міліцією відносяться і нормативно-правові акти, прийняті органами місцевого самоврядування, посадовими особами місцевого самоврядування та шляхом прямого волевиявлення жителями відповідної території.

Враховуючи вищевикладене можна зробити наступні висновки.

Правове врегулювання питань взаємодії міліції з органами місцевого самоврядування не відповідає сучасним вимогам, не



може забезпечити належної взаємодії між ними і тому має потребу в удосконаленні.

Необхідно на основі Закону України “Про міліцію” прийняти відомчий нормативно-правовий акт, який би містив у собі весь комплекс питань взаємодії міліції й органів місцевого самоврядування.

Спільно працюючи в сфері охорони правопорядку, міліція і органи місцевого самоврядування не підпорядковані один

одному. Це обумовлено Конституцією України, відповідно до якої органи місцевого самоврядування не входять до жодної з гілок влади.

Отже, нормативні акти, прийняті кожним з названих суб’єктів, не можуть мати обов’язкового характеру для обох сторін, що, безумовно, негативно позначається на їхній взаємодії.

### Список літератури:

1. **Бабай А.Н.** Деуниверсализация функций ОВД в условиях реформирования гражданского общества // ОВД в борьбе с преступностью на Дальнем Востоке. – Хабаровск: ДВЮИ МВД РФ, 1998.
2. Концепція розвитку системи Міністерства внутрішніх справ / Постанова Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. N 456.
3. **Кратінов А.В.** Специфіка діяльності органів внутрішніх справ під час охорони громадського порядку в умовах масового скупчення людей і взаємодія з місцевими адміністраціями й органами місцевого самоврядування з метою запобігання груповим порушенням громадського порядку // Організаційно-правові основи взаємодії ОВС з місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування щодо припинення масових заворушень і групових порушень громадського порядку та запобігання їм: Мат. міжн. науково-практ. конф., 27 січня 2006 р. – Донецьк: Донецький юридичний інститут ЛДУВС, 2006.
4. Про міліцію: Закон України // Відомості Верховної Ради України, 1991. – № 4. – Ст. 20.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України, 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. **Роша А.Н.** Функции и структура муниципальной милиции // Муниципальная милиция: проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт. – М.: Академия МВД СССР, 1991. – 364 с.
7. Советское административное право: Учебник / Под общ. ред. П.Т. Василенкова. – М.: Юрид. лит., 1990. – 574 с.
8. **Туманов Г.А.** Выборность руководящих работников предприятий, учреждений и организаций // Сов. гос. и право, 1988. – № 1.

### РЕЗЮМЕ

Организация управления в подразделениях милиции состоит в обеспечении практической реализации задач государства с помощью органов местного самоуправления путем выполнения соответствующего комплекса взаимозависимых мероприятий политического, правового, организационного, материально-технического и морально-психологического характера. Необходимость во взаимодействии милиции и органов местного самоуправления состоит в том, что их возможности должны взаимно дополнять друг друга.

### SAMMARY

Organs of internal affairs are the sphere of public relations, which are folded in the process of activity of state and public organizations the primary objective of which consists of limitation of society from criminal and other противоправных actions, providing in the country of the proper public peace and public safety. Organization of management in subdivisions of militia consists of providing of practical realization of their tasks by the organs of local self-



government by implementation of the proper complex of interdependent measures of political, legal, organizational, material and technical and morally-psychological character. A necessity in co-operation of militia and organs of local self-government consists of that their possibilities must mutually complement each other.

*Рекомендовано кафедрою  
теорії та історії держави і права*

*Подано 28.05.08*