



ПРОЦЕДУРИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ

Бурбика Віталій Олександрович – здобувач кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету

УДК 342.9

У статті, на основі аналізу наукових поглядів учених, досліджено теоретичні підходи щодо тлумачення поняття «процедура» та «адміністративна процедура». Наголошено, що у більшості правових актів процедура взаємодії зазначених органів описана лише поверхнево. Доведено, що важливого значення набуває розробка конкретних процедур взаємодії зазначених органів та закріплення їх у чинному законодавстві, адже в цьому випадку взаємодія зазначених органів буде більш ефективною, а досягнення мети їх спільної діяльності стане більш реальним та швидким.

Ключові слова: процедура, адміністративна процедура, взаємодія, органи місцевого самоврядування, правоохоронні органи.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых, исследованы теоретические подходы к толкованию понятия «процедура» и «административная процедура». Отмечено, что в большинстве правовых актов процедура взаимодействия указанных органов описана лишь поверхностно. Доказано, что важное значение приобретает разработка конкретных процедур взаимодействия указанных органов, а также закрепления их в действующем законодательстве, ведь в этом случае взаимодействие указанных органов будет более эффективным, а достижение цели их совместной деятельности станет более реальным и быстрым.

Ключевые слова: процедура, административная процедура, взаимодействие, органы местного самоуправления, правоохранительные органы.

The article, based on an analysis of scientific views of scientists, the theoretical approaches to the interpretation of the concept of "procedure" and "administrative procedure". Emphasized that most acts procedure of interaction of these bodies is described only superficially proved that important to develop specific procedures of interaction of these bodies, and consolidate them in the current legislation, because in this case the interaction of these bodies will be more effective and goal their joint activities will become more real and quick.

Keywords: procedure, administrative procedure, interaction, local governments and law enforcement agencies

Постановка проблеми. В останні роки особливо гостро стоїть питання реформування правоохоронних органів України. Метою такого реформування є остаточний перехід системи органів Міністерства внутрішніх справ від каральних до соціально-сервісних функцій та досягнення основних організаційних і правових параметрів моделі, здатної найефективніше забезпечити права, свободи і

законні інтереси особи, протидію злочинності та корупції, громадську безпеку, виконання інших завдань, покладених на правоохоронні органи. Досягнення такої мети неможливе без ефективної взаємодії органів публічної влади у всіх галузях функціонування, у тому числі у сфері профілактики адміністративних правопорушень [1]. Зауважимо, що здійснення будь-якої діяльності повинно відбуватись по-

слідовно, у чітко визначеному порядку, адже лише тоді може бути досягнута кінцева мета такої діяльності.

Стан дослідження. Дослідженню процедур взаємодії різних органів державної влади присвячували увагу такі вчені, як: В.В. Голіна, О.Н.Ярмиш, В.О. Серьогін, Ю.М. Фролов, О.І. Миколенко, А.В. Щерба, В.В. Галунько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін, Н.В. Галіцина, Р.С. Алімов, О.В. Кузьменко, В.Г. Гончаренко та інші. Однак єдиного комплексного дослідження процедур взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами так проведено і не було.

Саме тому **метою** статті є аналіз основних процедур взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами.

Виклад основного матеріалу. Етимологія слова «процедура» походить своїм корінням від латинського *procedo*, що означає «проходжу, або просуваюсь» [2, с.234]. У словнику С.І. Ожегова, процедура – офіційний порядок дій, виконання, обговорення чого-небудь [3, с. 40]. В українській та російській мовах термін «процедура» з'явився шляхом запозичення його французькомовної трансформації – «*procedure*», що має аналогічне значення [4, с.156]. Новий тлумачний словник української мови поняття «процедура» визначає як офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь; ряд яких-небудь дій, хід виконання чого-небудь [5, с. 63]. Автори юридичної енциклопедії зазначають, що процедура – це врегульований законом, іншими нормативно-правовими актами порядок, який складається з послідовних дій і спрямовується на досягнення правового результату. Сутність правової процедури зумовлена характером матеріально правового відношення, реалізації якого вона служить [6, Т.5].

Зауважимо, що оскільки взаємодія є управлінською діяльністю, та в основному регулюється нормами адміністративного права, вважаємо доцільним розглянути сутність поняття «адміністративної процедури». Так, Р.С. Алімов, досліджуючи процедури в адміністративному праві, зазначав, що поняття «юридична процедура» має визначатись через

категорію «правовідносини». Однак учений застерігає, що, по-перше, зміст суспільних відносин може становити в деяких випадках і пасивна поведінка, бездіяльність суб'єктів, однак процедура є сукупністю таких суспільних відносин, які послідовно виникають і мають своїм змістом саме дії суб'єктів [7, с. 131]. По-друге, певні правовідносини становлять юридичну процедуру тільки в тому випадку, якщо всі вони будуть спрямовані на досягнення певного правового результату, що виражається в яких-небудь правових наслідках [7, с. 132].

Н.В. Галіцина зазначає, що адміністративну процедуру можна визначити як встановлений нормами адміністративно-процесуального права порядок діяльності владних суб'єктів правовідносин публічної адміністрації щодо реалізації нормативно-правового регулювання у сфері публічного управління та розгляду й вирішення конкретних адміністративних справ [8]. Ю.М. Козлов і Л.Л. Попов висловлюють думку, що адміністративна процедура – це різноманітні управлінські дії виконавчої влади та їх місцевих представників, які визначають порядок і правила підготовки контролю-наглядових діянь, що включає діловодство і різноманітні інші подібні управлінські дії. Зазначені управлінські дії, на їх думку, охоплюються поняттям адміністративно-процедурного процесу або адміністративно – процедурного провадження [9, с. 392–393]. Г. Філатова визначає адміністративну процедуру як нормативно-правове закріплення (правову модель) певних видів діяльності, що реалізуються в межах адміністративних правовідносин і відбиваються в певній, встановленій законом, правовій формі [10, с. 92].

В.П. Тимошук під адміністративною процедурою розуміє встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ. Адміністративна процедура спрямована на забезпечення прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах із державою та її органами. Йдеться про те, що на перше місце ставиться людина і право, а не держава [11]. В.В. Галунько вважає, що адміністративні процедури – це вста-

новлений законодавством порядок розгляду й розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ із метою забезпечення прав і свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [12, с. 276].

А.В. Щерба визначає адміністративну процедуру в органах місцевого самоврядування як урегульовану нормами адміністративно-процесуального права діяльність органів місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених чинним законодавством, спрямовану на реалізацію норм адміністративного матеріального права, а також матеріально-правових норм інших галузей права у процесі вирішення конкретних справ щодо забезпечення прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб [13, с. 5]. О.І. Миколенко пропонує розглядати адміністративну процедуру як врегульовану адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої і правозастосовної діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами, щодо прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ [14, с.29].

Слушною, на нашу думку, є позиція Ю.М. Фролова, автор зазначає, що до основних визначальних ознак, які характеризують поняття «адміністративна процедура», слід віднести такі [15, с. 696]:

1) публічний характер та особливий суб'єктний склад — адміністративна процедура здійснюється в публічній сфері, безпосередньо пов'язана із діяльністю органів публічної адміністрації і супроводжується використанням ними відповідних владних повноважень з урахуванням публічних інтересів;

2) нормативний характер — адміністративна процедура врегульована адміністративно-правовими нормами, які чітко регламентують діяльність уповноважених органів та посадових осіб;

3) індивідуальний характер — прийняте у справі рішення стосується конкретних фізич-

них або юридичних осіб, що перебувають у стосунках з органами публічної адміністрації;

4) безспірний характер — предметом адміністративної процедури є індивідуальні адміністративні справи, в яких не вирішуються суперечки і не розглядаються скарги осіб на дії та рішення публічної адміністрації;

5) стадійний характер — передбачає послідовну реалізацію декількох стадій за умови, що кожен наступний етап має своєю «відправною точкою» правовий результат попереднього етапу;

6) особлива спрямованість — адміністративна процедура не має своїм результатом застосування примусових заходів, її мета полягає у забезпеченні реалізації прав або обов'язків певного суб'єкту правовідносин у сфері державного управління; адміністративна процедура завершується прийняттям відповідного нормативного акту, обов'язкового для виконання [15, с. 696].

Таким чином, під процедурою взаємодії органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів слід розуміти встановлений чинним законодавством України порядок дій органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів під час здійснення їх сумісної діяльності, задля досягнення спільної мети. На нашу думку, процедури взаємодії органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів слід розглядати в контексті напрямків їх спільної діяльності.

Так, процедура взаємодії зазначених органів стосовно боротьби зі злочинністю визначається Інструкцією «Про взаємодію правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю» від 10 червня 2011 року [16]. Основою для взаємодії органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів є законодавство України, яке визначає правові засади боротьби зі злочинністю та яке визначає права та обов'язки зазначених органів у вказаній сфері. Отже, ініціатором такої взаємодії є, власне, держава. Далі органи місцевого самоврядування сумісно з правоохоронними органами підготовлюють спільні заходи, що спрямовані на протидію злочинності та які передбачають:

- 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 [16].

Після розробки конкретних заходів зазначені органи здійснюють їх безпосередню реалізацію, під час якої особливого значення набуває визначення порядку обміну інформацією між органами місцевого самоврядування та правоохоронними органами. Для цього створюється централізований банк даних для збирання, накопичення, оброблення та подальшого використання інформації про прояви організованої злочинності. Обмін оперативною інформацією під час проведення спільних заходів здійснюється за наявності оперативно-розшукової справи за письмовим розпорядженням керівників відповідних державних органів. Систематичному обміну підлягає узагальнена аналітична інформація щодо протиправної діяльності організованих груп, їх впливу на соціальні, економічні і політичні процеси в державі. Для забезпечення належного обміну інформацією у зазначених органах визначаються відповідальні особи.

У разі виникнення надзвичайних ситуацій правоохоронні органи зобов'язані повідомляти органи місцевого самоврядування про аварії, пожежі, катастрофи, стихійні лиха та інші надзвичайні події, і разом з цими органами вживати негайні заходи для ліквідації їх наслідків, рятування людей, надання їм до-

помоги, охорони майна, що залишилося без нагляду. Також, у випадку виникнення надзвичайних ситуацій правоохоронні органи разом з органами місцевого самоврядування у відповідності зі своєю компетенцією тимчасово обмежують доступ громадян на окремі ділянки місцевості або об'єкти з метою забезпечення суспільної безпеки, охорони життя і здоров'я людей і попередження настання іншого роду негативних наслідків [17, с. 621].

Наступним важливим напрямком взаємодії органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів є попередження насильства в сім'ї [18]. Насильство в сім'ї – це навмисна дія одного члена сім'ї щодо іншого, яка порушує конституційні права і свободи члена сім'ї як громадянина і завдає шкоди чи містить погрозу його фізичному, статевому, психологічному й емоційному стану, а також нормальному розвитку дитини [19, с. 14]. Порядок взаємодії зазначених органів визначено в Інструкції «Щодо порядку взаємодії структурних підрозділів, відповідальних за реалізацію державної політики щодо попередження насильства в сім'ї, служб у справах дітей, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та відповідних підрозділів органів внутрішніх справ з питань здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї» [20].- Так, для початку такої взаємодії повинні з'явитися певні підстави, зокрема: заява про допомогу жертви насильства в сім'ї або члена сім'ї, стосовно якого існує реальна загроза вчинення насильства в сім'ї; висловлене жертвою насильства в сім'ї або членом сім'ї, стосовно якого існує реальна загроза вчинення насильства в сім'ї, бажання на вжиття заходів з попередження насильства в сім'ї у разі, якщо повідомлення або заява надійшли не від нього особисто; отримання повідомлення про застосування насильства в сім'ї або реальної загрози його вчинення стосовно дитини, яка є членом цієї сім'ї, чи недієздатного члена сім'ї [18].

Після отримання відповідної заяви, органи місцевого самоврядування повинні повідомити про це правоохоронні органи, після чого відповідальні особи органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів

організують та забезпечують проходження особами, які вчинили насильство в сім'ї, реабілітаційних заходів (корекційних програм), що проводяться спеціалістами, які пройшли відповідне навчання щодо роботи з особами, що вчинили насильство в сім'ї, зокрема: організують навчання фахівців, які проводять корекційні програми з особами, що вчиняють насильство в сім'ї; забезпечують фахівців, які проводять корекційні програми з особами, що вчиняють насильство в сім'ї, методичними рекомендаціями щодо впровадження та реалізації цих програм [20]. Далі після проведення комплексу спільних заходів щодо члена сім'ї, який вчинив насильство в сім'ї, виноситься офіційне попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї, за умови відсутності в його діях ознак злочину, уповноваженими підрозділами органів Національної поліції, про що йому повідомляється під розписку. Після цього зазначені органи здійснюють спільний контроль, який спрямовано на попередження повторного вчинення насильства у конкретній сім'ї.

У сфері охорони громадського порядку та безпеки ініціатором взаємодії найчастіше є органи місцевого самоврядування. Так, під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій, що їх проводять на території певних адміністративно-територіальних одиниць, органи місцевого самоврядування дають згоду на проведення зазначених заходів, затверджують порядок їх проведення і залучають правоохоронні органи до забезпечення громадського порядку [17, с. 621]. У свою чергу, працівники правоохоронних органів мають право в будь-який час безперешкодно входити на територію й у приміщення органів публічної влади з метою припинення злочинів, переслідування осіб, підозрюваних у вчиненні злочинів, при стихійних лихах та за інших надзвичайних обставин. Щодо органів публічної влади, то вони повинні забезпечувати доступ правоохоронців на свою територію й у приміщення з метою гарантування безпеки громадян, громадської безпеки, запобігання злочинам і затримки злочинців [17, с. 621].

Ще одним важливим напрямком взаємодії органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів є удосконалення правової бази, що регулює взаємодію зазначених органів. Ініціатором такої взаємодії можуть бути як правоохоронні органи, так і органи місцевого самоврядування. Зокрема, кожен керівник має право подати іншому на розгляд нормативно-правовий документ, що спрямовано на покращення взаємодії між зазначеними органами у різних напрямках. Після того, як зазначений документ було узгоджено керівниками органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів, його подають на розгляд до вищих державних органів.

Висновок. Таким чином, підсумовуючи зазначене вище, справедливо зауважити, що процедури взаємодії органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів недостатньо закріплені на законодавчому рівні. Узагальнюючи положення нормативно-правових актів, в яких визначено окремі аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування, відзначимо, що у більшості правових актів процедура взаємодії зазначених органів описана лише поверхнево. Саме тому, на нашу думку, важливого значення набуває розробка конкретних процедур взаємодії зазначених органів, та закріплення їх у чинному законодавстві, адже в цьому випадку взаємодія зазначених органів буде більш ефективною, а досягнення мети їх спільної діяльності стане більш реальним та швидким.

Література

1. Назар Ю.С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: монографія / Ю.С. Назар. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. – 160 с.
2. Юридичні терміни: тлумачний словник / В. Г. Гончаренко, П. П. Андрушко, Т. П. Базова та ін. ; за ред. В.Г. Гончаренка. – К. : Либідь, 2003. – 320 с.
3. Ожегов С.И. Словарь русского языка [Текст] / С.И. Ожегов; под ред. члена-корреспондента Академии наук СССР

- Н.Ю.Шведовой. – М.: Русский язык, 1986. – 797с.
4. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія / Оксана Володимирівна Кузьменко. – К.: Атіка, 2005. – 352 с.
5. Новий тлумачний словник української мови : в 3 т. / укл. В. Яременко, О. Сліпушко. – К., 2003. – Т. 3. – 864 с
6. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т.1: А-Г. 672 с.
7. Алімов Р.С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика : дис.... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Р.С. Алімов. – Донецьк : Донецький інститут внутрішніх справ, 2002. – 164 с.
8. Галіцина Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н.В. Галіцина // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 163-177.
9. Административное право : учеб. / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М. : Юрист, 1999. – 728 с.
10. Филатова А. В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора) : монография / А. В. Филатова; под ред. Н. М. Кониная. – Саратов : Науч. кн., 2009.-208 с.
11. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П.Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
12. Адміністративне право України : навч. посібник : у 2 т. I [В.В. Галунько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін та ін.] / за заг. ред. В.В. Галунька. – Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. – Т. 1: Загальне адміністративне право. – 320 с.
13. Щерба А.В. Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування в Україні : автореф.дис....канд.юрид.наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» /- А.В. Щерба. – Х. : Б.В., 2011. – 20 с.
14. Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» // О. І. Миколенко. — Запоріжжя, 2011.-40с.
15. Фролов Ю. М. Адміністративні процедури: зміст та особливості / Ю. М. Фролов // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 692–698.
16. Про затвердження Інструкції про взаємодію правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю // Наказ Міністерства внутрішніх справ України та Центрального управління Служби безпеки України 10.06.2011 N 317/235 [Електронний ресурс] Режим доступу:
17. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. – Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. – 653 с.
18. Про попередження насильства в сім'ї // Закон України від 15.11.2001 № 2789-III [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2789-14>
19. Голіна В.В. Основні положення концепції Закону України про попередження насильства в сім'ї / В.В. Голіна // Проблеми насильства в сім'ї: правові та соціальні аспекти. – Х.: Право, 1999. – С. 4 – 26.
20. Про затвердження Інструкції щодо порядку взаємодії структурних підрозділів, відповідальних за реалізацію державної політики щодо попередження насильства в сім'ї, служб у справах дітей, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та відповідних підрозділів органів внутрішніх справ з питань здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї // Наказ Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерства внутрішніх справ України 07.09.2009 № 3131/386 [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0917-09>