

УДК 343.851

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ

Шайгуро Ольга Павлівна,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри
кримінально-правових дисциплін
юридичного факультету
(Харківський національний університет
імені В.Н. Каразіна, м. Харків, Україна)

У статті визначено засади й основні напрями взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами протидії злочинності, зокрема органами Національної поліції, органами прокуратури, Національним антикорупційним бюро України, Службою безпеки України, Державною кримінально-виконавчою службою України, органами пробації, громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону. З'ясовано, що взаємодія органів місцевого самоврядування з органами прокуратури і НАБУ в питаннях протидії злочинності полягає в низці двосторонніх інформаційних, а також матеріально-технічних та заходів контролю. Наголошено на необхідності вдосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону, зокрема здійснення координувального та стимулювального впливу органів місцевого самоврядування щодо останніх. Визначено, що адміністративні договори щодо взаємодії органів місцевого самоврядування, державних органів та громадськими формувань з охорони громадського порядку і державного кордону мають передбачати конкретні форми і методи такої взаємодії, об'єкти кримінологічного впливу, періодичність та місця реалізації, конкретних виконавців, джерела фінансування, матеріально-технічної або методологічної підтримки. Зроблено висновки, що виконання органами місцевого самоврядування функцій протидії злочинності можливе лише шляхом побудови продуктивних відносин взаємодії з низкою державних органів і громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону. Напрямами поліпшення взаємодії слід визнати конкретизацію її засад на законодавчому рівні, а також активізацію укладання угод про співпрацю з метою координації взаємних зусиль у питаннях протидії злочинності, зокрема адміністративних договорів.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, протидія злочинності, взаємодія, суб'єктами протидії злочинності, вдосконалення.

COOPERATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES WITH OTHER CRIME PREVENTION SUBJECTS

Shaituro Olha Pavlivna,
Candidate of Juridical Sciences, Senior
Lecturer at the Department of Criminal
and Legal Disciplines of the Faculty of
Law (V.N. Karazin Kharkiv National
University, Kharkiv, Ukraine)

The article defines the principles and main directions of interaction of local self-government bodies with other actors of counteraction to crime, namely, the bodies of the National Police, the Prosecutor's Office, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the Security Service of Ukraine, the State Criminal Execution Service of Ukraine, probation bodies, public groups from protection of public order and state border. It was revealed that the interaction of local self-government bodies with the prosecutor's offices and the NABU on issues of combating crime lies in a number of bilateral information, as well as logistical and control measures. It was emphasized that it is necessary to improve the interaction of local self-government bodies with public organizations for the protection of public order and the state border, including the implementation of coordinating and stimulating influence of local self-government bodies on the latter. It has been determined that administrative agreements on interaction between local governments, state bodies and public organizations on the protection of public order and the state border should provide concrete forms and methods of such interaction, objects of criminological influence, periodicity and place of their implementation, their specific performers, sources of financing, logistical or methodological support. It is concluded that the implementation of functions of the local self-government functions of counteracting crime is possible only by constructing productive relations of interaction with a number of state bodies and public groups on the protection of public order and the state border. The directions of improvement of interaction should recognize the specification of its foundations at the legislative level, as well as intensifying the conclusion of cooperation agreements in order to coordinate mutual efforts in counteraction to crime, in particular administrative agreements

Key words: local self-government bodies, crime counteraction, interaction, crime counteraction agencies, enhancement.

Постановка проблеми. Взаємодія органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами протидії злочинності має вагоме значення під здійснення майже всіх видів антикриміногенних заходів. Відповідно до Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр., забезпечення конструктивної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства є одним з основоположних принципів її реалізації [1]. В умовах проголошеного загальнонаціонального курсу на зміцнення засад громадянського суспільства, подальшу демократизацію та децентралізації влади в Україні питання взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами протидії злочинності набуває особливої актуальності.

Метою статті є визначення засад і основних напрямів взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами протидії злочинності в системі протидії злочинності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання взаємодії різних суб'єктів у процесі протидії злочинності стали об'єктом дослідження багатьох сучасних дослідників. Так, організаційні, правові та соціально-психологічні аспекти цього питання розглядалися в роботах Г.А. Аванесова, В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, В.М. Бесчастного, К.Л. Бугайчука, В.В. Голіни, І.М. Даньшина, О.М. Джужі, О.М. Ключова, К.В. Куруся, О.М. Литвинова, О.Ю. Лялюка, Г.М. Міньковського, О.М. Музичука, Ю.С. Назара, В.А. Орлова, А.М. Подоляки, О.С. Шеремета та багатьох інших. Водночас слід зазначити, що незавершений процес реформування правоохоронної системи та системи органів місцевого самоврядування (децентралізації), підвищення активності громадянського суспільства, виникнення низки зовнішніх і внутрішніх криміногенних загроз в Україні викликають необхідність подальшого дослідження питання взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами протидії злочинності.

Виклад основного матеріалу. Поняття взаємодії використовується майже у всіх природничих і соціальних науках. У загально-філософському значенні взаємодія є категорією, яка «відображає особливий тип відношення між об'єктами, за якого кожний з об'єктів діє (впливає) на інші об'єкти, приводячи їх до зміни, і водночас зазначає дії (впливу) з боку кожного з цих об'єктів, що зумовлює зміну його стану. Дія кожного об'єкта на інший об'єкт зумовлена як власною активністю об'єкта, виявом його динаміки, так і реакцією об'єкта на дію інших об'єктів (відгук або «обернена дія»)» [2, с. 77–78]. Поєднуючи зазначені філософське й правове поняття взаємодії із сучасним розумінням пріоритетів протидії злочинності та її системи, яка охоплює діяльність низки державних і недержавних суб'єктів, можна надати таке визначення взаємодії суб'єктів протидії злочинності: це особливий вид соціальних відносин, які випливають із правових приписів або здійснюються у спосіб, не заборонений законом, виражаються в низці інформаційних, організаційних, матеріально-фінансових та інших дій стимулювального та контрольного-коректувального характеру, спрямованих на досягнення цілей протидії злочинності.

Як і будь-який вид інший вид соціальних комунікацій, ефективність взаємодії суб'єктів протидії злочинності зумовлюється низкою соціально-психологічних та перцептивних властивостей її суб'єктів, зокрема активністю та відкритістю до співпраці, толерантністю в сприйнятті позицій інших суб'єктів, зокрема дій контрольного-коректувального характеру; розумінням взаємовигідності відносин взаємодії та психологічним прийняттям, наявністю однакового уявлення щодо проміжних та кінцевих цілей протидії злочинності тощо. Ураховуючи вищевикладені особливості, вбачається, що взаємодія суб'єктів системи протидії злочинності має будуватися на принципах демократизму, відкритості, партнерства, розумної ініціативи та взаємоконтролю.

До недавнього часу в наукових дослідженнях, присвячених кримінологічному забезпеченню протидії злочинності, значна увага традиційно приділялася взаємодії органів місцевого самоврядування з органами внутрішніх справ. Проте після розпочатої у 2015 р. реформи органів внутрішніх справ, основний обсяг функцій передано органам Національної поліції України, тому наразі значна частина взаємодії органів місцевого самоврядування в питаннях протидії злочинності реалізується саме з органами Національної поліції України. У ст. 5 Закону України «Про Національну поліцію України» визначено, що поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, зокрема місцевого самоврядування, відповідно до Закону та інших нормативно-правових актів [3]. Так, Законом України «Про Національну поліцію України» та іншими нормативними актами передбачено взаємодію органів місцевого самоврядування та Національної поліції за такими напрямками: 1) інформаційним; 2) правозастосовним (юрисдикційним); 3) організаційним; 4) контрольним-коректувальним; 5) матеріально-технічним. Вищевказаний поділ напрямів взаємодії органів місцевого самоврядування та національної поліції базується суто на нормах чинного законодавства. Проте зазначені норми здебільшого є загальними і носять відкритий характер, тобто можливі форми взаємодії не вичерпуються тими, що передбачені в законодавстві, тому мають бути доповнені, пристосовані та врізноманітнені шляхом практичної реалізації відповідних комунікативних відносин на місцях.

Сьогодні ще не достатньо використовуваною в Україні формою взаємодії органів місцевого самоврядування та поліції є укладання угод про співпрацю з метою координації взаємних зусиль у питаннях протидії злочинності. Досвід іноземних країн доводить доцільність укладання таких угод. Так, І.О. Святокум, досліджуючи досвід взаємодії органів місцевого самоврядування і поліції в Чеській Республіці, зазначає, що

укладання координаційних угод є однією з найбільш ефективних форм такої взаємодії. Закон «Про поліцію» Чеської Республіки 2008 р. містить окремий параграф, присвячений співпраці з громадами, основним механізмом реалізації якого є координаційні угоди між територіальними підрозділами поліції і відповідними громадами. У законодавстві не встановлено точне змістовне наповнення цих угод, однак зазначено, що вони можуть стосуватися форм і методів постійної координації у забезпеченні громадського порядку в громаді, розподілу завдань громади та органу поліції у вказаній сфері та у разі порушення громадського порядку, форм і методів оцінки виконання та відшкодування завданої шкоди, строку, на який укладається угода, та фінансового забезпечення вказаної діяльності [4, с. 22–23]. Аналізуючи досвід Чеської Республіки, дослідник визначає такі недоліки в реалізації зазначених координаційних угод, як нечітка визначеність механізму реалізації, декларативний характер, формалізм у виконанні [4, с. 23].

Укладання договорів про співпрацю або координаційних договорів між органами місцевого самоврядування та місцевою поліцією (міліцією) не є абсолютно новою практикою для України. Так, до 2015 р. органи внутрішніх справ доволі часто використовували метод укладання адміністративних договорів для організації взаємодії з відповідними органами місцевого самоврядування. Згідно з п. 16 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративним договором є спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері й укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно-владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; ґ) для врегулювання питань надання адміністративних послуг [5]. Так, питання щодо взаємодії органу місцевого самоврядування як представника місцевої громади та підрозділу Національної поліції в певному регіоні як основного представника публічної влади в питаннях протидії злочинності в регіоні щодо взаємного врегулювання та розподілу повноважень у питаннях протидії злочинності повною мірою охоплюється визначенням та метою укладання адміністративних договорів.

Аналізуючи природу адміністративних договорів, І.І. Лагус цілком правильно зазначає, що вони укладаються в публічних інтересах, мають організаційний характер, а їхня цільова спрямованість – це досягнення загального блага. Крім того, ці договори містять правила поведінки не тільки і не стільки безпосередніх учасників угоди, скільки інших колективних і індивідуальних суб'єктів [6, с. 89]. Таким чином, можна зробити висновок, що адміністративні договори про взаємодію між органами місцевого самоврядування та підрозділами Національної поліцією можуть не тільки охоплювати відносини зазначених суб'єктів щодо підтримки публічного порядку та протидії злочинності в регіоні, а й організувати діяльність місцевих громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, діяльність яких безпосередньо координується та контролюється зазначеними суб'єктами публічних відносин. Убачається, що відповідні заходи з організації діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону мають бути вміщені в аналізовані адміністративні договори.

Основні положення взаємодії органів місцевого самоврядування з органами прокуратури і Національним антикорупційним бюро України досить чітко прописані в актах про правове положення зазначених державних органів. Зазначені комунікативні відносини носять імперативний характер, проте через певну узагальненість формулювань викликають труднощі в практичній реалізації. Згідно зі ст. 23 Закону України «Про

прокуратуру», прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або не зовсім належним чином здійснює орган місцевого самоврядування. Останні у найбільш широкому сенсі мають сприяти діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України (п. 2 ч. 1(а) ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7]).

Одним з основних принципів діяльності Національного антикорупційним бюро України (далі – НАБУ) є взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями (ст. 3 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»). Така взаємодія, згідно зі ст. 16 Закону, є обов'язком Національного антикорупційного бюро. Відповідно до своїх повноважень, НАБУ та його працівники мають право: вимагати за рішенням керівника структурного підрозділу НАБУ та одержувати в установленому Законом порядку у вказаному в запиті від інших правоохоронних та державних органів, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для виконання своїх обов'язків; ознайомлюватися в державних органах, органах місцевого самоврядування з документами та іншими матеріальними носіями інформації, необхідними для попередження, виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених Законом до підслідності Національного бюро, зокрема такими, що містять інформацію з обмеженим доступом; надсилати державним органам, органам місцевого самоврядування обов'язкові до розгляду пропозиції та рекомендації щодо усунення причин і умов, які сприяють учиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро, а також отримувати від цих органів протягом 30 днів інформацію про розгляд таких пропозицій та рекомендацій тощо (ст. 17 Закону) [8]. Таким чином, взаємодія органів місцевого самоврядування з органами прокуратури і НАБУ в питаннях протидії злочинності полягає в низці двосторонніх інформаційних, а також матеріально-технічних та заходів контролю.

В умовах підвищення рівня терористичних загроз майже у всіх регіонах країни та різкого збільшення злочинних посягань на основі національної безпеки набуває особливу актуальність взаємодія органів місцевого самоврядування з підрозділами Служби безпеки України (далі – СБУ). Згідно із Законом, зазначені відносини взаємодії полягають в обов'язках взаємного надання необхідної інформації (інформуванні) в передбачених Законом випадках, сприянні органами місцевого самоврядування підрозділам СБУ у вирішенні житлових та інших соціально-побутових проблем, забезпеченні транспортом і зв'язком тощо, а також у повноваженнях СБУ подавати органам державної влади, органам місцевого самоврядування обов'язкові для розгляду пропозиції з питань національної безпеки (ч. 3 ст. 18, п. 2 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про Службу безпеки України» [9]). Окрім того, на органи місцевого самоврядування покладається обов'язок сприяти підрозділам СБУ в питаннях протидії тероризму.

У межах пенітенціарної і постпенітенціарної профілактики злочинності можна говорити і про співпрацю органів місцевого самоврядування з Державною кримінально-виконавчою службою України й органами пробації. Базові засади такої взаємодії зазначені в законах про ці державні органи (ст.ст. 2, 5, 20, 25 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [10] і ст.ст. 5, 11, 21 Закону України «Про пробацію» [11]). Конкретні форми такої взаємодії впливають або чітко визначені в тексті закону або підзаконних актах. Так, наприклад, згідно з ч. 2 ст. 11 Закону України «Про пробацію», орган пробації спільно з державними органами та органами місцевого самоврядування сприяють засудженим, які готуються до звіль-

нення, у визначенні місця проживання після звільнення, влаштуванні до спеціалізованих установ для звільнених, госпіталізації до закладів охорони здоров'я осіб, які потребують стаціонарної медичної допомоги, працевлаштуванні працездатних осіб. У підзаконних актах, зокрема в постанові Кабінету Міністрів України № 429 від 01.04.2004 р. «Про затвердження положень про спостережні комісії та піклувальні ради при спеціальних виховних установах» передбачається утворення спостережних комісій місцевими держадміністраціями, а у разі делегування таких повноважень – виконавчими комітетами міських (окрім міст районного значення) рад [12]. Спостережні комісії мають право запрошувати на свої засідання представників виховних колоній, міжрегіональних управлінь із питань виконання кримінальних покарань та пробації Мін'юсту, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, заінтересованих підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, вносити на розгляд органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, адміністрації виховних колоній та керівництва міжрегіональних управлінь із питань виконання кримінальних покарань та пробації Мін'юсту пропозиції щодо вдосконалення діяльності органів і установ виконання покарань із питань дотримання прав людини, захисту основних свобод і законних інтересів засуджених осіб, поліпшення на підприємствах, в установах і організаціях, незалежно від форми власності індивідуально-профілактичної та виховної роботи з особами, засудженими до громадських або виправних робіт, та особами, умовно-достроково звільненими від відбування покарання тощо.

Із метою попередження кримінальних правопорушень органи місцевого самоврядування також взаємодіють із Державною міграційною службою України, Державною прикордонною службою України, Державною службою України з надзвичайних ситуацій та іншими державними органами, а також із громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону. Убачається, що завданням органів місцевого самоврядування в останньому з аналізованих напрямів має бути не лише координація діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, а й активна підтримка, зокрема фінансова і матеріально-технічна.

Висновки. Виконання органами місцевого самоврядування функцій протидії злочинності є можливим лише шляхом побудови продуктивних відносин взаємодії з низкою державних органів і громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону. Напрямами поліпшення цієї взаємодії слід визнати конкретизацію її засад на законодавчому рівні, а також активізацію укладання угод про співпрацю з метою координації взаємних зусиль у питаннях протидії злочинності, зокрема адміністративних договорів. Визначено, що адміністративні договори щодо взаємодії органів місцевого самоврядування, державних органів та громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону мають передбачати конкретні форми і методи такої взаємодії, об'єкти кримінологічного впливу, періодичність та місця реалізації, конкретних виконавців, джерела фінансування, матеріально-технічної або методологічної підтримки. Крім того, вбачається, що адміністративні договори про взаємодію в питаннях протидії злочинності мають обов'язково враховувати положення національних та регіональних програм протидії злочинності. Подальшого дослідження та вдосконалення вимагають питання взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону, зокрема здійснення координуючого та стимулюючого впливу органів місцевого самоврядування щодо останніх.

Список використаних джерел:

1. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, затверджена Указом Президента України № 68/2016 від 26 лютого 2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016> (дата звернення: 01.10.2018).
2. Філософський енциклопедичний словник: енциклопедія / НАН України, Ін-т філософії ім. Г.С. Сковороди; голов. ред. В.І. Шинкарук. Київ, 2002. 742 с.
3. Про Національну поліцію: Закон України № 580-VIII від 02.07.2015 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 01.10.2018).
4. Святокум І.О. Досвід взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування в Чеській Республіці та перспективи його застосування в Україні. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2016, № 20. С. 22–24.
5. Кодекс адміністративного судочинства України. URL <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 01.10.2018).
6. Лагус І.І. Адміністративний договір як інструмент регулювання відносин між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на регіональному рівні. *Юридична наука*, 2011, № 1. С. 87–92.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.10.2018).
8. Про Національне антикорупційне бюро України: закон України № 1698-VII від 14.10.2014 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 01.10.2018).
9. Про Службу безпеки України: закон України № 2229-XII від 25.03.1992 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12> (дата звернення: 01.10.2018).
10. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: закон України № 2713-IV від 23.06.2005 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2713-15> (дата звернення: 01.10.2018).
11. Про пробацію: Закон України № 160-VIII від 05.02.2015 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2713-15> (дата звернення: 01.10.2018).
12. Про затвердження положень про спостережні комісії та піклувальні ради при спеціальних виховних установах: постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2004 р. № 429. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/429-2004-%D0%BF> (дата звернення: 01.10.2018).