

**УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОБЛАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ
З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ
ТА ПРАВОПОРЯДКУ В РЕГІОНІ**

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених та норм чинного законодавства України визначено пріоритетні напрями удосконалення взаємодії обласної державної адміністрації з іншими суб'єктами забезпечення законності та правопорядку у регіоні. Визначено коло суб'єктів, що уповноважені забезпечувати законність та правопорядок у регіоні. Наголошено на необхідності прийняття Типового положення про порядок взаємодії місцевих державних адміністрацій та правоохоронних органів.

Ключові слова: удосконалення, взаємодія, державні обласні адміністрації, суб'єкт, законність та правопорядок, регіон.

В статье на основании анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины определены приоритетные направления совершенствования взаимодействия областной государственной администрации с другими субъектами обеспечения законности и правопорядка в регионе. Определен круг субъектов, уполномоченных обеспечивать законность и правопорядок в регионе. Отмечена необходимость принятия Типового положения о порядке взаимодействия местных государственных администраций и правоохранительных органов.

Ключевые слова: совершенствование, взаимодействие, государственные областные администрации, субъект, законность и правопорядок, регион.

In the article on the base of analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation of Ukraine priority directions of improvement of interaction of the regional state administration with other subjects of maintenance of law and order in the region are determined. The range of subjects authorized to ensure law and order in the region defined. The necessity of adopting the Model Regulations on the Procedure of Interaction of Local State Administrations and Law Enforcement Bodies was emphasized.

Key words: improvement, interaction, state regional administrations, subject, law and order, region.

Постановка проблеми. Місцеві державні адміністрації є органами виконавчої влади, які реалізують волю держави на конкретно-визначеній адміністративно-територіальній одиниці. Дуже важливо при цьому розуміти, що кожна місцева державна адміністрація покликана вирішувати цілу низку завдань, щоб забезпечувати права і свободи людини і громадянина, сприяти кожній особі у реалізації її законних інтересів та забезпечувати взаємодію населення з публічною адміністрацією. Варто зазначити, що діяльність облдержадміністрацій у сфері забезпечення законності та правопорядку не позбавлена певних недоліків. Так, одним із важливих напрямів удосконалення діяльності обласної державної адміністрації щодо забезпечення законності та правопорядку у регіоні є налагодження ефективної взаємодії облдержадміністрацій з іншими суб'єктами забезпечення законності та правопорядку.

Стан дослідження. Окремі проблемні аспекти взаємодії обласної державної адміністрації з іншими суб'єктами забезпечення законності та правопорядку розглядали: Н.Т. Гончарук, Л.Л. Прокопенко, Ю.Г. Кальниш, Т.М. Лозинська, О.М. Музичук, В.В. Сокурєнко, В.І. Тимцуник, О.П. Федотов, А.В. Коваленко, В.Г. Лукашевич, Р.І. Тевлін та багато інших. Втім, ученими недо-

статньо уваги приділялось питанню удосконалення взаємодії обласної державної адміністрації з іншими суб'єктами забезпечення законності та правопорядку у регіоні.

Саме тому **мета статті** – визначити шляхи удосконалення взаємодії обласної державної адміністрації з іншими суб'єктами забезпечення законності та правопорядку у регіоні.

Виклад основного матеріалу. У загальному розумінні взаємодія являє собою спільну роботу декількох суб'єктів для досягнення спільної мети. У контексті нашого дослідження під взаємодією слід розуміти спільну, взаємоузгоджену та законодавчо врегульовану діяльність обласної державної адміністрації та інших органів державної влади щодо забезпечення законності та правопорядку у регіоні. У процесі такої взаємодії суб'єкти виступають рівними сторонами, на кожному з яких покладено вирішення власних завдань та функцій, виконання яких дає змогу досягти спільної мети відповідної взаємодії.

Говорячи про «інші органи державної влади як суб'єкти забезпечення законності та правопорядку», ми маємо на увазі: по-перше, правоохоронні органи; по-друге, органи місцевого самоврядування. У загальному розумінні правоохоронні органи являють собою сукупність державних органів, основною функцією котрих є охорона законності, боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями [1, с. 23–34]. Р.І. Тевлін розглядає поняття «правоохоронні органи» у широкому та вузькому розумінні. Правоохоронні органи у вузькому розумінні він визначає як державні органи, які спеціально створені для боротьби зі злочинністю і яким з цією метою надано повноваження застосовувати передбачені законом заходи примусу і перевиховання правопорушників. Систему їх становлять органи юстиції, суду, прокуратури, внутрішніх справ, безпеки. У широкому розумінні, на думку науковця, правоохоронні органи – це всі інші державні органи, які наділені певними повноваженнями в галузі контролю за додержанням законності і правопорядку. До них належать спеціальні державні інспекції, контролюючі органи тощо. При цьому автор зазначає, що громадські організації, які беруть участь у правоохоронній діяльності, не входять до системи правоохоронних органів [2, с. 53].

Таким чином, правоохоронні – це такі органи державної влади, які відповідно до норм чинного законодавства України наділені повноваженнями щодо реалізації заходів, спрямованих на забезпечення точного та неухильного додержання всіма суб'єктами норм чинного законодавства України. Зазначимо, що відповідно до Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» до правоохоронних органів у нашій державі відносяться: органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [3].

Варто звернути увагу, що при обласних державних адміністраціях було створено відділи взаємодії з правоохоронними органами управління взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи, діяльність яких спрямовується на: 1) сприяння здійсненню заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; 2) аналіз, узагальнення та прогнозування тенденцій розвитку криміногенної ситуації, підготовка матеріалів з питань усунення передумов злочинності і подальшого зміцнення законності та правопорядку в області для розгляду головою обласної державної адміністрації; 3) здійснення в межах компетенції взаємодії щодо обміну інформацією, планування та проведення спільних заходів з іншими державними та правоохоронними органами України; 4) реалізацію державної політики у галузі забезпечення законності і правопорядку, захисту прав і свобод громадян; 5) забезпечення здійснення заходів щодо координації діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, на які законодавством України покладені обов'язки забезпечення громадської безпеки та громадського порядку, боротьби зі злочинністю, її організованими формами [4]. Створення зазначеного відділу, безперечно, має сприяти більш ефективній взаємодії обласних адміністрацій з правоохоронними органами.

Розглядаючи, як взаємодіють обласні державні адміністрації з окремими правоохоронними органами України, насамперед, варто звернути увагу на Національну поліцію України, яка являє собою центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [5]. Основи взаємодії обласних державних адміністрацій та органів Нацполіції закладено у Законі України «Про Національну поліцію». У статті 5 цього нормативно-правового акта зазначено, що у процесі своєї діяльності поліція взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами

державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів [5]. Поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку. Відзначимо, що взаємодія поліції з громадськістю та органами державної влади здійснюється відповідно до пріоритетних напрямів, які передбачені такими основними міжнародними нормативно-правовими актами, як Декларація про поліцію та Європейський кодекс поліцейської етики [6; 7; 8]. Ці документи рекомендують державам організувати діяльність своєї поліції відповідно до професійних стандартів взаємодії підрозділів поліції з громадськістю та передбачають, що: діяльність поліції перебуває в тісному контакті з громадськістю, ефективність діяльності поліції залежить від публічної підтримки; поліцейські організації, окрім забезпечення правопорядку, виконують соціальні, а також сервісні функції в суспільстві; довіра населення до поліції тісно пов'язана з її ставленням до громадськості, зокрема повагою до людської гідності та основоположних прав і свобод особи; поліція має бути організована в такий спосіб, щоб сприяти хорошим зв'язкам поліції з громадськістю; поліцейські організації мусять бути готові надати об'єктивну інформацію про свою діяльність громадськості без розкриття конфіденційної інформації [6; 7; 8].

Із зазначеного вище витікає, що взаємодія Національної поліції України з органами державної влади, зокрема обласними державними адміністраціями, в основному зводиться до проведення органами поліції разом із обласними адміністраціями заходів щодо інформування громадськості щодо стану законності та правопорядку в регіоні. Такими заходами зазвичай є: проведення особистих зустрічей з населенням (в школах, вищих навчальних закладах, підприємствах та організаціях та ін.), проведення конференцій тощо. Крім того, важливим напрямом взаємодії поліції та обласних державних адміністрацій є те, що вони спільно організовують та забезпечують безпеку під час проведення масових заходів, зокрема: 1) узгоджують плани проведення заходів; 2) встановлюють час та місце їх проведення; 3) встановлюють правила поведінки учасників цих заходів.

Окремо звернемо увагу на взаємодію обласних державних адміністрацій із територіальними митними органами. Взаємодія територіальних митних органів із місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є невід'ємною якістю, ланкою і компонентом організації діяльності митниць України, яка покликана підвищити стандарти здійснення митницями державної митної справи та забезпечити ефективність реалізації державної політики у сфері державної митної справи [9, с. 105]. Так, відповідно до Митного кодексу України місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування сприяють діяльності органів доходів і зборів та взаємодіють з ними в межах повноважень, установлених законом [10]. Аналогічне положення міститься в Законі України «Про місцеві державні адміністрації». Зазвичай на практиці взаємодія начальника митниці з органами місцевого самоврядування зводиться до роботи колегій, проведення спільних нарад, брифінгів, «крутих столів», семінарів тощо.

Говорячи про недоліки взаємодії обласних державних адміністрацій із митними органами, варто погодитись із точкою зору О.П. Федотова, який виділяє такі недоліки визначеної взаємодії:

1) у чинному законодавстві України з питань державної митної справи не окреслено форми взаємодії територіальних органів митного спрямування з іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

2) автор також наголошує на наявності значної кількості проблемних аспектів організації взаємодії територіальних органів митного спрямування з місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, пов'язаних з недосконалістю теоретичного підґрунтя та незавершеністю наукових напрацювань щодо взаємодії у сфері державної митної справи, сприяє частому отожднюванню на законодавчому рівні термінів «взаємодія» та «координація» [9].

Таким чином, незважаючи на важливість взаємодії обласної державної адміністрації з правоохоронними органами щодо забезпечення законності та правопорядку у регіоні, зазначена сфера має багато недоліків та прогалин, що, насамперед, пояснюється відсутністю єдиного нормативно-правового акта, який би визначав правові засади взаємодії цих двох суб'єктів забезпечення законності та правопорядку в регіоні. Так, зі створенням Національної поліції України та провадженням у діяльність поліції України моделі Community Policing як основи формування та розвитку партнерських стосунків між поліцією та громадськістю не було створено жодної комплексної програми щодо взаємодії обласної державної адміністрації з Національною поліцією України. Таким чином, на нашу думку, єдиним правильним рішенням є прийняття «Типо-

вого положення про порядок взаємодії місцевих державних адміністрацій та правоохоронних органів». В якому необхідно визначити: по-перше, коло суб'єктів із якими облдержадміністрації можуть взаємодіяти щодо забезпечення законності та правопорядку в регіоні, а також визначити їх коло прав та обов'язків; по-друге, визначити форми, методи та принципи взаємодії; по-третє, встановити порядок взаємодії цих суб'єктів. Прийняття вказаного вище нормативно-правового акта, на нашу думку, дозволить поліпшити якість та ефективність взаємодії обласних державних адміністрацій та правоохоронних органів, а також створить більш сприятливе правове поле для їх спільної діяльності.

Що ж стосується взаємодії обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, то відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють із сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб [11]. У контексті взаємодії вказаних органів щодо забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян, то обласні державні адміністрації контролюють стан розгляду звернень громадян та їх об'єднань органами місцевого самоврядування на відповідній території. Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укласти договори, створювати спільні органи та організації. У системі державно-управлінських відносин місцевих державних адміністрацій розглядаються також їх відносини з підприємствами, установами та організаціями, об'єднаннями громадян і громадянами [12].

Визначаючи напрями удосконалення взаємодії обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, варто вказати точку зору Н.Т. Гончарук, яка в рамках удосконалення відповідної взаємодії наголошує на необхідності забезпечення: універсальності реалізації державної політики; певного рівня самостійності цих органів у способах реалізації державної політики; посилення співпраці між урядом та органами місцевого самоврядування; впровадження дієвих механізмів узгодження рішень центральних і місцевих органів виконавчої влади, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування; розв'язання проблеми делегування повноважень виконавчої влади місцевому самоврядуванню, законодавчого визначення принципів, умов та порядку їх делегування, форми контролю за виконанням делегованих повноважень, а також відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень; створення механізму ефективного контролю за законністю здійснення власних повноважень органами місцевого самоврядування [13, с. 326].

У контексті ж представленої наукової праці відзначимо, що взаємодія обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення законності та правопорядку в регіоні зазвичай зводиться до проведення перевірок першими останніх, що, на нашу думку, є неправильним. Взаємодія вказаних органів потребує значного розширення. Зокрема: по-перше, обласні державні адміністрації мають залучати представників органів місцевого самоврядування до розроблення регіональних програм; по-друге, окрім контрольного, необхідно приділити увагу й організаційно-управлінському аспекту такої взаємодії; по-третє, необхідно розширити повноваження органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення законності та правопорядку на конкретній території.

Висновки. Завершуючи наукове дослідження, хотілося б відзначити, що вдосконалення взаємодії обласної державної адміністрації з іншими суб'єктами забезпечення законності та правопорядку у регіоні є неможливим без удосконалення відповідного законодавства, що визначає організаційно-правові засади такої взаємодії. Варто також наголосити, що нині гостро стоїть питання щодо прийняття Типового положення про порядок взаємодії місцевих державних адміністрацій та правоохоронних органів, яке дасть змогу не лише належним чином врегулювати питання взаємодії зазначених органів, а й значно активізує їх діяльність, зокрема, і щодо забезпечення законності та правопорядку в регіоні.

Список використаних джерел:

1. Лукашевич В.Г. Правоохоронна діяльність органів внутрішніх справ. Вступ до спеціальності : [навчальний посібник] / В.Г. Лукашевич. – Запоріжжя : Юридичний інститут МВС України, – 1998. – С. 23–34.
2. Тевлін Р. Про поняття «правоохоронні органи» у широкому та вузькому розумінні / Р. Тевлін //Радянське право. – 1985. – № 7. – С. 51–54.
3. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 № 3781-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3781-12/conv>.
4. Про управління з питань оборонної роботи та взаємодії з правоохоронними органами київської обласної державної адміністрації : Положення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://koda.gov.ua/oblzderzhadministratsija/struktura/strukturni-pidrozdili-oda/department-z-pitan-vzaiemodii-z-prav/>.
5. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19/conv>.
6. Декларація про поліцію : резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи № 690 (1979) від 8 травня 1979 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_803.
7. Європейський кодекс поліцейської етики : Рекомендація Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи від 19 вересня 2001 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>.
8. Коваленко А.В. Окремі аспекти взаємодії поліції з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю у сфері протидії злочинності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pjv.nuoua.od.ua/v6_2016/26.pdf.
9. Федотов О.П. Взаємодія та координація діяльності територіальних органів митного спрямування державної фіскальної служби України з місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування / О. П. Федотов // Проблеми законності. – 2016. – Вип. 133. –С. 98–110.
10. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/conv>.
11. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14/conv>.
12. Тимцуник В.І. Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник / Ю.Г. Кальниш, Т.М. Лозинська, В.І. Тимцуник. – Полтава: РВВ ПДАА, – 2015. – 280 с.
13. Гончарук Н.Т. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові та функціональні аспекти / Н.Т. Гончарук, Л.Л. Прокопенко // Теорія та практика державного управління. –2011. – Вип. 1. – С. 321–329.