

УДК 343.851

ШАЙТУРО О.П.

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ

У статті визначено засади і основні напрями взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами протидії злочинності, а саме органами Національної поліції, органами прокуратури, Національним антикорупційним бюро України, Службою безпеки України, Державною кримінально-виконавчою службою України, органами пробачії, громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону. Визначено недоліки та напрями вдосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами протидії злочинності.

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

В статье определены основополагающие принципы и основные направления взаимодействия органов местного самоуправления с другими субъектами противодействия преступности, а именно органами Национальной полиции, органами прокуратуры, Национальным антикоррупционным бюро Украины, Службой безопасности Украины, Государственной уголовно-исполнительной службой Украины, органами пробации, общественными формированиями по охране общественного порядка и государственной границы. Определены недостатки и направления усовершенствования взаимодействия органов местного самоуправления с другими субъектами противодействия преступности.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, противодействие преступности, взаимодействие, субъекты противодействия преступности, усовершенствование.

The article defines principles and main courses of interaction between local self-government bodies and other crime counteraction agencies, namely National police agencies, procuratorial authorities, National Anticorruption Bureau of Ukraine, Security Service of Ukraine, State criminal-executive service of Ukraine, probation agencies, public formations securing public order and state border. It defines drawbacks and courses enhancement of interaction between local self-government bodies and other crime counteraction agencies/

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 важливе значення під здійснення практично всіх видів антикриміногенних заходів. Відповідно до Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки 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.

© ШАЙТУРО О.П. – кандидат юридичних наук старший викладач кафедри кримінально-правових дисциплін юридичного факультету (Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна)

Метою статті 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. Зокрема, 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. Клюєва, К. В. Куруся, О. М. Литвинова, О. Ю. Лялюка, Г. М. Мінковського, О. М. Музичука, Ю. С. Назара, В. А. Орлова, А. М. Подоляки, О. С. Шеремета та багатьох інших. У той же час слід зазначити, що незавершений процес реформування правоохоронної системи та системи органів місцевого самоврядування (їх 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 практично у всіх природничих і соціальних науках. У загально-філософському значенні взаємодія є категорією, яка «відображає особливий тип відношення між об'єктами, при якому 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 в свою чергу 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 наступне визначення взаємодії суб'єктів протидії злочинності: це особливий вид соціальних відносин, які прямо впливають з правових приписів або здійснюються у спосіб не заборонений законом, виражаються в низці інформаційних, організаційних, матеріально-фінансових та інших дій стимулюючого та контролюючо-коректуючого характеру, спрямованих на досягнення цілей протидії злочинності.

Як і будь-який вид інший вид соціальних комунікацій ефективність взаємодії суб'єктів протидії злочинності обумовлюється низкою соціально-психологічних та перцептивних властивостей її суб'єктів, а саме: активністю та відкритістю до співпраці; толерантністю в сприйнятті позицій інших суб'єктів, у тому числі й дій контролюючо-коректуючого характеру; розумінням взаємовигідності відносин взаємодії та їх психологічним прийняттям; наявністю однакового уявлення щодо проміжних та кінцевих цілей протидії злочинності тощо. Враховуючи 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 криминологічному забезпеченню протидії злочинності, значна увага традиційно приділялася взаємодії органів місцевого самоврядування з органами внутрішніх справ. Проте після розпочатої в 2015 р. реформи органів внутрішніх справ, основний об'єм їх функцій було передано органам Національної поліції України, і наразі лівова 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, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів [3]. Так, законом України «Про Національну поліцію України» та іншими нормативними актами передбачена взаємодія органів місцевого самоврядування та Національної поліції за наступними напрямками: 1) інформаційний; 2) правозастосовний (юрисдикційний); 3) організаційний; 4) контролюючо-коректуючий; 5) матеріально технічний. Вищевказаний поділ напрямів взаємодії органів місцевого самоврядування та національної поліції базується суто на нормах чинного законодавства. Проте зазначені норми в переважній більшості випадків є загальними і носять відкритий характер, тобто можливі форми взаємодії не вичерпуються тими, що прямо передбачені в законодавстві, й фактично мають бути доповнені, пристосовані та урізноманітнені шляхом практичної реалізації відповідних комунікативних відносин на місцях.

На сьогодні недостатньо використаною в Україні формою взаємодії органів місцевого самоврядування та поліції є укладання угод про співпрацю з метою координації взаємних зусиль в 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. Згідно закону «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, задач і розподілу завдань громади та органу поліції у вказаній сфері та у випадку порушення громадського порядку, форм і методів оцінки їх виконання та відшкодування завданої шкоди, строку, на який укладається угода, та фінансового забезпечення вказаної діяльності [4, с. 22-23]. У той же час, аналізуючи досвід Чеської Республіки, дослідник визначає наступні недоліки в реалізації зазначених координаційних угод: нечітка визначеність механізму їх реалізації, декларативних характер, формалізм в їх 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. Зокрема до 2015 р. органи внутрішніх справ доволі часто використовували метод укладання адміністративних договорів для організації взаємодії з відповідними органами місцевого самоврядування. Згідно 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 їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і 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]. Відповідно 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 в питаннях протидії злочинності повною мірою охоплюється визначенням та метою укладання адміністративних договорів.

Аналізуючи природу адміністративних договорів, І. І. Лагус цілком вірно 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 поліції можуть охоплювати не тільки відносини зазначених суб'єктів щодо підтримки публічного порядку та протидії злочинності в регіоні, а й можуть організовувати діяльність місцевих громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, діяльність яких безпосередньо координується та контролюється зазначеними суб'єктами публічних відносин. Вбачається, що відповідні заходи з організації діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону мають бути включені в аналізовані адміністративні договори.

Основні положення взаємодії органів місцевого самоврядування з органами прокуратури і Національним антикорупційним бюро України досить чітко прописані в законах про правове положення зазначених державних органів. Зазначені комунікативні відносини носять здебільшого імперативний характер, проте через певну узагальненість їх формулювань викликають складності під час їх практичної реалізації. Згідно 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 неналежним чином здійснює орган місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування 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 антикорупційного 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 ст. 16 Закону є обов'язком Національного антикорупційного бюро. Відповідно до своїх повноважень НАБУ та його працівники мають право: витребувати за рішенням керівника структурного підрозділу НАБУ та одержувати в установленому законом порядку у вказаному в запиті вигляді та формі від інших правоохоронних та державних органів, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для виконання своїх обов'язків; знайомитися в державних органах, органах місцевого самоврядування із документами та іншими матеріальними носіями інформації, необхідними для попередження, виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро, у тому числі 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 вчиненню 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 контролюючих заходів.

В умовах підвищення рівня терористичних загроз у практично 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 закону зазначені відносини взаємодії полягають в обов'язках взаємного надання необхідної інформації (інформування) 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 в 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 рамках пенітенціарної і постпенітенціарної профілактики злочинності можливо говорити і співпрацю органів місцевого самоврядування з Державною кримінально-виконавчою службою України і органами пробації. Базові засади такої взаємодії зазначені в законах про ці державні органи (ст. 2, 5, 20, 25 закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [10] і ст. 5, 11, 21 закону України «Про пробацію» [11]). Конкретні форми такої взаємодії випливають або чітко визначені в тексті закону або підзаконних актах. Так, наприклад, згідно ч. 2 ст. 11 закону України «Про пробацію» орган пробації спільно з державними органами та органами місцевого самоврядування сприяють засудженим, які готуються до звільнення, 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 (за винятком міст районного значення) рад [12]. Спостережні комісії мають право запрошувати на свої засідання представників виховних колоній, міжрегіональних управлінь з 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 з питань виконання кримінальних покарань та пробації Мін'юсту пропозиції щодо: удосконалення діяльності органів і установ виконання покарань з 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.

З метою попередження кримінальних правопорушень органи місцевого самоврядування також взаємодіють з Державною міграційною службою України, Державною прикордонною службою України, Державною службою України з надзвичайних ситуацій та іншими державними органами, а також з громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і держав-

ного кордону. Вбачається, 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 їх активна підтримка, в тому числі фінансового і матеріально-технічного характеру.

Висновки та перспективи подальших досліджень. 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 цієї взаємодії слід визнати конкретизація її засад на законодавчому рівні, а також активізація укладання угод про співпрацю з метою координації взаємних зусиль в питаннях протидії злочинності, зокрема адміністративних договорів. Визначено, що адміністративні договори щодо взаємодії органів місцевого самоврядування, державних органів та громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону мають передбачати конкретні форми і методи такої взаємодії, об'єкти кримінологічного впливу, періодичність та місця їх реалізації, їх 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, в тому числі 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>.
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>.
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>.
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>.
8. Про Національне антикорупційне бюро України: закон України № 1698-VII від 14.10.2014р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
9. Про Службу безпеки України: закон України № 2229-XII від 25.03.1992 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.
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>.
11. Про пробацію: закон України № 160-VIII від 05.02.2015 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2713-15>.
12. Про затвердження положень про спостережні комісії та піклувальні ради при спеціальних виховних установах: постанова Кабінету міністрів України № 429 від 01.04.2004 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/429-2004-%D0%BF>.