

УДК 342.25:35.072.3

О. Ю. Лялюк, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Деякі питання взаємовідносин органів та посадових осіб місцевого самоврядування з органами внутрішніх справ, прокуратури, Служби безпеки, судовими органами та органами юстиції

Розглянуто проблеми правового регулювання питань взаємодії органів та посадових осіб місцевого самоврядування з органами внутрішніх справ, прокуратури, Служби безпеки, судовими органами та органами юстиції. Здійснено аналіз сутності та різновидів форм взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами внутрішніх справ, прокуратури, Служби безпеки, судовими органами та органами юстиції. Наведено основні законодавчо закріплені форми взаємодії з урахуванням загальної класифікації форм на організаційні, контрольні, інформаційні та матеріально-фінансові. З урахуванням останніх тенденцій реорганізації правоохоронних органів показано особливості взаємовідносин органів місцевого самоврядування з різними органами – органами внутрішніх справ, про-

куратури, СБУ, судовими органами. Вказано на основні недоліки правового регулювання форм та методів взаємодії.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, взаємодія органів місцевого самоврядування, взаємодія органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами.*

Аналіз питання взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними, судовими, іншими органами широко досліджується в науці муніципального права [1–3]. Проблематиці взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами громадянського суспільства, правоохоронними органами приділяли увагу І. І. Бодрова, Т. Є. Колеснік, В. П. Корж, П. М. Любченко та інші науковці. Однак роботи вчених у цій сфері носять переважно вузькоспеціалізований характер, тобто аналіз практики взаємодії цих суб'єктів використовується як механізм для розгляду інших питань муніципального права. У той же час існує ряд проблем загального характеру, пов'язаних із проблемою зміни ролі та призначення ряду правоохоронних органів в Україні, удосконаленням їх діяльності, появою нових форм взаємовідносин тощо. Тому метою цієї статті є загальний аналіз взаємовідносин органів та посадових осіб місцевого самоврядування з органами внутрішніх справ, прокуратури, Служби безпеки, судовими органами та органами юстиції.

Деталізація питання щодо взаємодії вказаних суб'єктів вимагає дослідження зовнішнього вияву цих взаємовідносин. Тому особливої уваги потребує класифікація форм взаємовідносин публічно-владних інституцій. Взаємовідносини між цими суб'єктами відбуваються в умовах кооперації, оскільки між ними відсутні субординаційні зв'язки, елементи підпорядкованості в процесі їх функціонування. В окремих, передбачених законодавством випадках певний контроль здійснюється за результатами роботи відповідного органу влади, закріплюються особливості звітування керівництва щодо результатів діяльності.

З урахуванням правового статусу суб'єктів взаємодії у наукових джерелах запропоновано декілька різних підходів до класифікації форм взаємовідносин між ними, найбільш прагматичним серед яких слід визнати поділ на інформаційні, організаційні (інституційні), матеріально-фінансові, контрольні. Інколи ці форми конкретизуються та, зокрема, виділяються такі: а) координація зусиль у рамках виконання обласних програм, б) розроблення та реалізація комплексних (обласної, міських та районних) програм профілактики правопорушень, спільних заходів щодо мінімізації злочинного впливу на дітей та молодь, інших заходів, спрямованих на підвищення ефективності боротьби зі злочинністю, в) проведення спільних рейдів, профілактичних заходів, спрямованих на виявлення та припинення кримінальних правопорушень, г) участь у нарадах тощо.

За сучасних умов реформування правоохоронних органів влади виникає необхідність уточнення поняття «органи внутрішніх справ». Традиційно органами внутрішніх справ вважалися правозахисні органи державної виконавчої влади, які беруть участь у здійсненні функцій держави, спрямованих на забезпечення законності та правопорядку, захист від протиправних посягань на життя, здоров'я, права та свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства та держави. Проект закону про органи внутрішніх справ містить два взаємопов'язані терміни: внутрішні справи — до яких належать суспільні відносини, пов'язані із захистом прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, боротьбою зі злочинністю, охороною громадського порядку, забезпеченням громадської безпеки та безпеки дорожнього руху, а також у сферах захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, цивільного захисту та міграції (імміграції та еміграції), та органи внутрішніх справ — система органів виконавчої влади та військових формувань, які забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері внутрішніх справ [4].

На сьогодні, у зв'язку із реформуванням системи правоохоронних органів та запровадженням Національної поліції, чинне законодавство значно скорочує систему суб'єктів, які мають вищевказані ознаки, виконують відповідні функції та можуть бути віднесені до складу органів внутрішніх справ. До реформаційних процесів органами внутрішніх справ вважалися Міністерство внутрішніх справ та його територіальні органи управління. На сьогодні, відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ України, воно є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах: а) забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг, б) захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, в) цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності, г) міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [5]. Значно змінилися призначення та функції територіальних органів МВС України. Система територіальних органів МВС України фактично позбавлена значної кількості правоохоронних функцій, тому досить складно їх відносити до системи органів внутрішніх справ. На сьогодні систему територіальних органів МВС України становлять Головний центр з надання сервісних послуг МВС України та територіальні центри з надання сервісних послуг МВС України.

Результатом реформування системи правоохоронних органів стало те, що переважно більшість функцій щодо забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку здійснює Національна поліція [6]. Втім цей суб'єкт виведений з системи органів внутріш-

ніх справ та не перебуває в системі Міністерства внутрішніх справ. Він лише частково спрямовується та скеровується Міністерством у його діяльності. Частина 2 ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» вказує, що діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом. У цілому ж Національна поліція відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» є самостійним центральним органом виконавчої влади [7]. Таким чином, поняття «органи внутрішніх справ» розпорошується між низкою суб'єктів, які мають різне функціональне призначення.

У той же час взаємовідносини в органах місцевого самоврядування виникають як із Міністерством внутрішніх справ України, так і з Національною поліцією.

Під час взаємодії МВС України та органів місцевого самоврядування простежуються переважно організаційні та інформаційні аспекти взаємовідносин. Так, згідно з Положенням про Міністерство внутрішніх справ України [5] МВС України забезпечує у випадках, передбачених законодавством, захист державних і власних інтересів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування (п. 42). Крім того, МВС України має право отримувати в установленому порядку безоплатно від органів місцевого самоврядування необхідні для виконання покладених на нього завдань інформацію, документи і матеріали (ч. 6 п. 2). Органи місцевого самоврядування зобов'язані виконувати накази МВС України, прийняті в межах повноважень, передбачених законом.

Питання взаємовідносин органів місцевого самоврядування із Національною поліцією більше знаходяться у площині матеріально-фінансового, організаційного та інформаційного спрямування. Так, згідно із Законом України «Про Національну поліцію» [6] поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту

прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку.

Взаємовідносини з органами місцевого самоврядування виникають також у процесі призначення та звільнення поліцейських. Зокрема Закон вимагає отримання погодження про призначення на посаду поліцейського від органу місцевого самоврядування у встановлених випадках. Крім того, місцева рада відповідно до вищевказаного Закону має право прийняти резолюцію недовіри керівнику поліції (ст. 87). При цьому поліцейський, який є керівником органу (підрозділу) поліції, відстороняється від виконання службових обов'язків у разі прийняття відповідною місцевою радою резолюції недовіри з призначенням службової перевірки або звільняється з посади. У разі залишення такої особи на посаді після проведення службової перевірки, місцева рада може повторно розглянути питання про недовіру та кількістю голосів у 3/4 прийняти остаточне рішення про звільнення такої особи.

Питання про висловлення резолюції недовіри розглядається обласною, районною або міською радою за результатами оцінки діяльності органу поліції. Питання недовіри стосується лише керівників органів (підрозділів) поліції. Таке рішення приймається кваліфікованою більшістю складу ради (не менше 2/3) та не може бути прийняте протягом року з моменту призначення керівника поліції.

До організаційних форм взаємовідносин органів Національної поліції та місцевого самоврядування належить і те, що керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням.

Матеріально-фінансовими формами взаємовідносин є обов'язок виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад надати безоплатно органам і підрозділам поліції службові

приміщення, обладнані меблями і засобами зв'язку, транспорт та інші матеріально-технічні засоби.

Питання взаємовідносин місцевого самоврядування та органів прокуратури регламентовані Законом України «Про прокуратуру» [8]. Однак норми цього Закону, які стосуються питань взаємовідносин, є дещо суперечливими з точки зору сфери здійснення публічно-владної діяльності. Так, ч. 3 ст. 23 Закону вказує, що 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 державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. Виникає питання, за яких умов захист інтересів держави може здійснювати орган місцевого самоврядування. З нашого погляду, можливий лише один випадок, коли органи місцевого самоврядування у своїй діяльності можуть зачіпати інтереси держави — це питання реалізації ними делегованих від органів державної влади повноважень. Втім це питання викликає значні практичні проблеми. У зв'язку з цим маємо ряд заяв від органів місцевого самоврядування, в тому числі конституційне звернення від Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення ст. 23 Закону України «Про прокуратуру».

Крім того, прокурор має право витребувати за письмовим запитом, ознайомлюватися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів органів місцевого самоврядування, отримувати від посадових та службових осіб органів місцевого самоврядування усні або письмові пояснення.

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» встановлює, що повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення депутату місцевої ради може бути здійснено відповідно Генеральним прокурором України, заступником Генерального прокурора України, керівником відповідної регіональної прокуратури [9]. При цьому такий прокурор зобов'я-

заний повідомити про це відповідну місцеву раду не пізніше наступного робочого дня з дня повідомлення депутата про підозру.

У свою чергу, органи місцевого самоврядування забезпечують розташовані на їх території органи та установи прокуратури відповідними службовими приміщеннями на умовах оренди.

Ряд взаємовідносин у органів місцевого самоврядування виникають з органами Служби безпеки України. Згідно з ч. 3 ст. 18 Закону України «Про Службу безпеки України» [10] органи місцевого самоврядування сприяють Службі безпеки України, її органам і підрозділам у вирішенні житлових та інших соціально-побутових проблем, забезпеченні транспортом і зв'язком.

Служба безпеки України має право подавати органам місцевого самоврядування обов'язкові для розгляду пропозиції з питань національної безпеки, у тому числі із забезпечення охорони державної таємниці та одержувати в установленому законодавством порядку за письмовими запитами керівника органу або оперативного підрозділу Служби безпеки України інформацію з автоматизованих інформаційних і довідкових систем та банків даних, створюваних органами місцевого самоврядування України.

Згідно з ч. 2 ст. 13 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України. Згідно з ч. 3 ст. 95 Закону член органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів, має право отримувати за письмовим запитом від органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб необхідну для проведення перевірки інформацію. Відповідні інформаційні повноваження має Вища кваліфікаційна комісія суддів України. Згідно з ч. 7 ст. 126 Закону збори суддів можуть звертатися з пропозиціями

щодо питань діяльності суду до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які зобов'язані розглянути ці пропозиції і дати відповідь по суті.

Рада суддів України має право звертатися з пропозиціями щодо питань діяльності судів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у тому числі з питань забезпечення безпеки суддів (ч. 5 ст. 131).

Крім того, згідно зі ст. 136 Закону органи місцевого самоврядування в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, забезпечують службовим житлом за місцем знаходження суду суддів, призначених на посаду до Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищого спеціалізованого суду, апеляційного, місцевого суду та потребуючих поліпшення житлових умов.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює надзвичайно важливий принцип – судового захисту прав місцевого самоврядування (ст. 4). Відповідно до нього орган місцевого самоврядування може бути позивачем та відповідачем у судах загальної юрисдикції, зокрема звертатися до суду, якщо це необхідно для реалізації його повноважень і забезпечення виконання функцій місцевого самоврядування. Рішення, прийняті органом місцевого самоврядування відповідно до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 10 ст. 59), «Про органи самоорганізації населення» [11] (ч. 3 ст. 20), можуть бути оскаржені до суду. В такому випадку орган місцевого самоврядування буде виступати стороною в судовому процесі в рамках адміністративного судочинства. Крім того, за рішенням суду можуть бути достроково припинені повноваження органу самоорганізації населення.

Згідно із Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» суд, який обрав запобіжний захід стосовно депутата місцевої ради, повідомляє про це відповідну місцеву раду не пізніше наступного робочого дня з дня застосування запобіжного заходу.

Органи місцевого самоврядування взаємодіють з Міністерством юстиції України, зокрема останнє надає їм методичну допомогу з питань, що стосуються надання безоплатної первинної правової допомоги, здійснює державне регулювання нотаріальної діяльності, зокрема встановлює умови допуску посадових осіб органів місцевого самоврядування, уповноважених на вчинення нотаріальних дій, передбачених законом до провадження нотаріальної діяльності, забезпечує проведення спеціальної перевірки відомостей щодо наявності корпоративних прав у осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій місцевого самоврядування, отримувати безоплатно від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування необхідні для виконання покладених на нього завдань інформацію, документи і матеріали.

Накази Мін'юсту, видані у межах повноважень, передбачених законом, обов'язкові для виконання органами місцевого самоврядування.

Крім того, органи місцевого самоврядування також зацікавлені у взаємовідносинах з органами юстиції. Зворотний зв'язок виникає у випадках реєстраційних відносин. Так, згідно з ч. 2 ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» статут територіальної громади підлягає державній реєстрації в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань. Відповідні функції згідно з Положенням про Міністерство юстиції України [12] здійснює Мін'юст та його територіальні органи.

У той же час слід вказати, що питання правового регулювання взаємовідносин органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами не є досконалим, пов'язане з рядом проблем. Так, законодавство не встановлює вичерпного переліку форм взаємодії, тому досить складно встановити всі існуючі напрями. Крім того, потребують удосконалення організаційні та інформаційні форми взаємодії, способи узгодження позицій

між органами місцевого самоврядування та органами внутрішніх справ, прокуратури, Служби безпеки, судовими органами та органами юстиції.

Список використаних джерел

1. Павліченко, В. М. Організаційно-правові засади взаємодії міліції з органами місцевого самоврядування у сфері підприємницької діяльності [Текст] / В. М. Павліченко // Право і Безпека. – 2012. – № 1. – С. 95–99.
2. Назар, Ю. С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень [Текст] : монографія / Ю. С. Назар. – Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2012. – 160 с.
3. Колеснік, Т. Є. Особливості взаємодії органів прокуратури з іншими органами державної влади в Україні [Текст] / Т. Є. Колеснік // Право і суспільство. – 2015. – № 3. – С. 14–21.
4. Проект Закону України «Про органи внутрішніх справ України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54672.
5. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 28.10.2015 № 878 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 89. – Ст. 2972.
6. Про Національну поліцію [Текст] : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 10.09.2014 № 442 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 74. – Ст. 2105.
8. Про прокуратуру [Текст] : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
9. Про статус депутатів місцевих рад [Текст] : Закон України від 11.07.2002 № 93-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.
10. Про Службу безпеки України [Текст] : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
11. Про органи самоорганізації населення [Текст] : Закон України від 11.07.2001 № 2625-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

12. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 01.07.2014 № 228 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 54. – Ст. 1455.

А. Ю. Лялюк

**Некоторые вопросы взаимодействия органов
и должностных лиц местного самоуправления
с органами внутренних дел, прокуратуры,
Службы безопасности, судебными органами
и органами юстиции**

Рассмотрены проблемы правового регулирования вопросов взаимодействия органов и должностных лиц местного самоуправления с органами внутренних дел, прокуратуры, Службы безопасности, судебными органами и органами юстиции.

Осуществлен анализ сущности и разновидностей форм взаимоотношений органов местного самоуправления с органами внутренних дел, прокуратуры, Службы безопасности, судебными органами и органами юстиции. С учетом общей классификации форм на организационные, контрольные, информационные и материально-финансовые приведены основные законодательно закрепленные формы взаимодействия. На основании последних тенденций реорганизации правоохранительных органов показаны особенности взаимоотношений органов местного самоуправления с различными органами – органами внутренних дел, прокуратуры, Службы безопасности Украины, судебными органами. В аспекте выделенных форм взаимодействия указаны конкретные полномочия органов местного самоуправления, а также правоохранительных органов, направленные на взаимодействие их друг с другом. При этом названы проблемы реализации отдельных полномочий в данной сфере, связанные с недостатками правового регулирования, сложностями в отсутствии комплексного подхода к закреплению данных полномочий.

Указаны основные недостатки правового регулирования форм и методов взаимодействия органов местного самоуправления с органами внутренних дел, прокуратуры, Службы безопасности Украины, судебными органами.

Ключевые слова: *местное самоуправление, взаимодействие органов местного самоуправления, взаимодействие органов местного самоуправления с правоохранительными органами.*

O. Yu. Lyalyuk

**Some questions of interaction between bodies
and officials of local self-government and the bodies
of the Interior, the Prosecutor's Office, the Security Service
and the judicial authorities**

The article deals with the problems of legal regulation of interaction of bodies and officials of local self-government with the bodies of the Interior, the Prosecutor's Office, the Security Service, the judiciary and the judicial authorities.

Shows the scientific literature on the issues of interaction of local authorities with law enforcement. It is indicated that the work of scientists in general are concentrated on specific aspects of the question of interaction of local authorities with law enforcement, and the study of this question, as a rule, are a mechanism to achieve other scientific purposes.

The analysis of the nature and varieties of forms of mutual relations of local authorities with the police, the prosecutor's office, the Security Service, the judiciary and the judicial authorities. In view of the general classification in the organizational, checklists, information, material and financial forms, are the main forms of cooperation laid down by law. Based on recent trends in restructuring of law enforcement agencies showing particular relations of local governments with various bodies – bodies of the Interior, the Prosecutor's Office, the Security Service of Ukraine, the judicial authorities. In the aspect of selected forms of cooperation provide specific powers of local governments, as well as law enforcement agencies aimed at their interaction with each other. At the same time called the problem of realization of certain powers in this area related to the regulatory shortcomings, difficulties in the absence of an integrated approach to securing these powers.

Particular emphasis in the article is on the analysis of the regulatory framework, since it was the latter is a defining element of the system of the existing forms of cooperation. In this connection, analyzes the legislation regulating the activity of a number of law enforcement agencies – the Interior Ministry of Ukraine, the National Police, as well as the Ukrainian Security Service, prosecutors and the judiciary. This legislation contains a number of special rules that reinforce the shape and order of interaction with local authorities.

The shown are the main shortcomings of legal regulation of the forms and methods of cooperation between local self-government with the bodies of the Interior, the Prosecutor's Office, the Security Service of Ukraine, the judicial authorities.

Keywords: *local self-government, local self-government interaction, the interaction of local governments with law enforcement bodies.*