

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИНЦИПІВ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ З МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL CHARACTERISTICS OF THE PRINCIPLES OF INTERACTION OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE WITH LOCAL EXECUTIVE BODIES OF THE EXECUTIVE AUTHORITY

Забожчук О.В., аспірант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права

Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

Статтю присвячено адміністративно-правовій характеристиці принципів взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Наголошено, що наразі проблематика щодо взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування залишається відкритою, оскільки за останні роки відбулася низка подій, які суттєво вплинули як на політичну та соціально-економічну ситуацію у державі, так і на діяльність усіх державних та недержавних інституцій. Попри значні напрацювання науковців у сфері взаємодії правоохоронних органів, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, реалії сьогодення вимагають переосмислення та більш ґрунтовного дослідження питань щодо адміністративно-правової характеристики принципів взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Акцентовано, що взаємодія Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, як і будь-яка інша суспільно значуща діяльність, має бути організована належним чином, тобто відповідати певним вимогам принципам. Зроблено висновок, що дослідження цих принципів має вагомe значення для розуміння сутності адміністративно-правового забезпечення взаємодії між зазначеними суб'єктами. На підставі вивчення вітчизняного досвіду щодо діяльності цих сторін, які взаємодіють, за результатом аналізу чинного законодавства підкреслено, що взаємодія між ними відбувається відповідно до окремих принципів, під якими слід розуміти систему фундаментальних (основоположних) засад, які визначають сутність та значення функціонування механізму взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також характеризують його зміст та особливості.

Запропоновано зазначені принципи поділити на: 1) загальні (верховенство права, законність, дотримання прав і свобод людини, публічність (відкритість та прозорість), політична нейтральність, безперервність / систематичність); 2) спеціальні (системність, плановість, об'єктивність, доцільність, комплексність, ефективність, раціональність, рівність та компетентність сторін, оперативність).

Ключові слова: взаємодія, принципи, Національна поліція України, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

The article is devoted to the administrative and legal characteristics of the principles of interaction of the National Police of Ukraine with local executive bodies and local governments. It is emphasized that at present the issue of interaction of the National Police of Ukraine with local executive bodies and local self-government bodies remains open, as in recent years a number of events have taken place that have significantly affected the political and socio-economic situation in the country. All state and non-state institutions. Despite significant work of scientists in the field of cooperation between law enforcement agencies, local executive bodies and local governments, today's realities require rethinking and more thorough study of administrative and legal characteristics of the principles of interaction of the National Police of Ukraine with local executive bodies and local governments in modern conditions. It is emphasized that the interaction of the National Police of Ukraine with local executive bodies and local self-government bodies, as well as any other socially significant activity, should be organized properly, i.e. meet certain requirements-principles. It is concluded that the study of these principles is important for understanding the essence of administrative and legal support of interaction between these entities. Based on the study of domestic experience in the activities of these interacting parties, the analysis of current legislation emphasizes that the interaction between them is in accordance with certain principles, which should be understood as a system of guiding, fundamental (fundamental) principles that determine the nature and importance of the National Police of Ukraine with local executive bodies and local self-government bodies, as well as characterize its content and features. It is proposed to divide these principles into: 1) general (rule of law, legality, observance of human rights and freedoms, publicity (openness and transparency), political neutrality, continuity / systematicity); 2) special (system, planning, objectivity, expediency, complexity, efficiency, rationality, equality and competence of the parties, efficiency).

Key words: interaction, principles, National Police of Ukraine, local executive bodies, local self-government bodies.

Постановка проблеми. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини та громадянина (як ключовий обов'язок держави) є неможливим без єдності всіх органів публічної влади України (зокрема, правоохоронних органів, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування) як єдиної системи, в якій ефективна взаємодія є одним із важливих чинників забезпечення стабільності.

Слід підкреслити, що наразі проблематика щодо взаємодії цих органів залишається відкритою, оскільки за останні роки відбулася низка подій, які суттєво вплинули як на політичну та соціально-економічну ситуацію у державі, так і на діяльність всіх державних та недержавних інституцій, як-от проведення на Сході України операції об'єднаних сил (антитерористичної операції); введення наприкінці 2018 року в Україні воєнного стану; встановлення на всій території України режиму надзвичайної ситуації та карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19,

спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2; проведення повномасштабної реформи у системі МВС України, внаслідок якої було створено Національну поліцію України.

За таких умов нового наукового осмислення потребують способи подальшого розвитку адміністративно-правових засад взаємодії всіх органів публічної влади (зокрема, правоохоронних органів, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування) між собою. Так, виникає нагальна потреба в дослідженні вказаної проблематики. Ураховуючи комплексність цього дослідження, насамперед, на наш погляд, слід проаналізувати відповідні принципи такої взаємодії між зазначеними суб'єктами.

Стан дослідження. Необхідно наголосити, що в останні роки посилюється увага вчених до дослідження загальних і конкретних проблем взаємодії правоохоронних органів, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Так, певним аспектам зазначеної проблематики присвячені наукові праці таких учених,

як І.В. Арістова, В.Т. Білоус, О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, О.М. Клюєв, А.Т. Комзюк, С.Л. Курило, І.І. Литвин, Н.П. Матюхіна, Ю.С. Назар, В.І. Олефір, В.П. Петков, В.М. Плішкін, О.Ю. Сиявська, М.М. Тищенко, Т.С. Тулінова, О.М. Ярмак та ін.

Незважаючи на вагомий внесок вищезазначених авторів, комплексного дослідження питань щодо адміністративно-правової характеристики принципів взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у сучасних умовах після вищезазначених подій не здійснювалось, що свідчить про актуальність указаної статті.

Метою статті є адміністративно-правова характеристика принципів взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Необхідно зазначити, що в процесі взаємодії Національної поліції України (далі – поліція) з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування надважливі значення мають та ключову роль відіграють принципи такої взаємодії, оскільки безпосередньо «...у принципах відображаються всі суттєві аспекти і вияви взаємодії, особливості та природа, зв'язки, а також характер відносин, що складаються на їх основі між сторонами, які взаємодіють» [1, с. 31].

Варто наголосити, що з точки зору загальнозжитого значення під категорією «принцип» (від лат. *principium* – першооснова, початок, джерело) розуміють правило (норму), яким керується хто-небудь у житті, поведінці [2, с. 436]. Безпосередньо в словнику української мови поняття «принцип» визначається як вихідне положення будь-якої теорії, вчення, світогляду, теоретичної програми [3, с. 614]. У юридичній науці під принципами, як правило, розуміють основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки [4, с. 110].

Слід погодитись із позицією П.М. Рабіновича, який під принципами розуміє керівні засади (ідеї), які зумовлюються об'єктивними закономірностями існування та розвитку людини і суспільства, визначають зміст та спрямованість правового регулювання [5, с. 82]. Слушною, на наш погляд, є думка О.Л. Коренева, який зазначає, що принципи відображають об'єктивні закони суспільного розвитку й характерні риси управлінської практики [6, с. 16]. Варто також підтримати й думку Г.І. Петрова, який зауважує, що на відміну від об'єктивних природних і суспільних законів принципи залежать від їх пізнання людьми, тобто від людської свідомості [7, с. 55].

Не можна не погодитися з тезою В.Я. Малиновського, який підкреслює, що принципами є базові істини, ключові ідеї, норми поведінки, що віддзеркалюють закони розвитку суспільних взаємовідносин і формулюються у формі наукових положень (у правовій формі) [8, с. 192]. В.К. Колпаков вважає, що принципи – це науково обґрунтовані та практично закріплені у відповідних термінологічних категоріях позитивні закономірності [9, с. 20]. Однак Г.В. Атаманчук наголошує, що принцип відображає в системі державного управління закономірності, відносини, взаємозв'язки між її елементами [10, с. 186]; принцип – це специфічне поняття, в якому міститься не стільки закономірність, відносини, взаємозв'язок, скільки наше знання про них [11, с. 262].

Отже, під принципами можна розуміти певну ідею, знання, висновок, які формуються у свідомості людини під час дослідження (вивчення) тих чи інших предметів, явищ, процесів тощо і стосуються якихось суттєвих аспектів та особливостей існування [1, с. 32].

Взаємодія поліції з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, як і будь-яка інша суспільно значуща діяльність, має бути організо-

вана належним чином, тобто відповідати певним вимогам-принципам, які мають такі ознаки:

1) принципи взаємодії відповідають загальним принципам державного управління;

2) вони є похідними від загальних принципів правоохоронної діяльності;

3) вони, як правило, є нормативно визначеними та відповідають загальним принципам нормативно-правового забезпечення;

4) різноманітність і значущість принципів взаємодії для практичної діяльності вимагають застосування комплексного підходу в процесі дослідження та використання;

5) уся сукупність принципів взаємодії становить злагоджену систему, де кожний принцип займає власне місце, яке відповідає його функціональному призначенню [1, с. 39–40].

Аналіз чинного національного законодавства та наукових джерел у цій сфері дає підстави стверджувати, що принципи взаємодії поліції з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування можна поділити на загальні та спеціальні. До загальних принципів такої взаємодії, на нашу думку, варто зарахувати такі:

1) принцип верховенства права, передбачений в Основному Законі України. Так, безпосередньо у ст. 8 визначено, що Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти ухвалюються на основі Конституції і повинні відповідати їй; норми Конституції є нормами прямої дії [12]. До того ж про особливу важливість цього принципу наголошено в Постанові Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 01.11.1996 р. № 9, де у п. 1 зазначено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права [13];

2) принцип законності як характерне продовження попереднього принципу верховенства права, покликано гарантувати неухильне дотримання вимог чинного законодавства всіма сторонами, які взаємодіють. Отже, діяльність поліції з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування під час взаємодії має здійснюватися на підставі та в межах положень законів та інших нормативно-правових актів. Поліцейському забороняється виконувати злочинні чи очевидно незаконні розпорядження та накази. Накази, розпорядження та доручення вищих органів, керівників, посадових та службових осіб, службова, політична, економічна або інша доцільність не можуть бути підставою для порушення поліцейським Конституції та законів України [14];

3) принцип дотримання прав і свобод людини, що передбачає заборону обмеження прав і свобод людини без нагальної необхідності під час взаємодії поліції з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Таке обмеження допускається суто на підставах та в порядку, визначених Конституцією і законами України, та в обсязі, необхідному для виконання завдань поліції [14];

4) принцип публічності (відкритості та прозорості), який має на меті надання можливості здійснювати відповідний контроль із боку громадськості за процесами у сфері взаємодії між поліцією з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за допомогою повного та своєчасного інформування / звітування про цю діяльність. Цей принцип визначено в п. 2 ст. 9 Закону України «Про Національну поліцію»: поліція забезпечує постійне інформування місцевих 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 [14];

5) принцип політичної нейтральності, який полягає в тому, що поліція є незалежною від рішень, заяв чи позицій політичних партій або громадських об'єднань та під

час взаємодії з представниками місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, забезпечує захист прав та свобод людини незалежно від політичних переконань та партійної належності [14];

б) принцип безперервності (систематичності), наявність якого зумовлена особливістю об'єкта, щодо якого поліція, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування вступають у взаємодію, адже публічна безпека і порядок, а також охорона прав і свобод людини аргіогі не можуть бути тимчасовими чи короткостроковими явищами, оскільки потребують постійної підтримки з боку як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування. Кожен має право в будь-який час звернутися за допомогою щодо забезпечення охорони його прав і свобод, для чого поліція має забезпечувати безперервне та цілодобове виконання своїх завдань [14], зокрема тих, які пов'язані безпосередньо із взаємодією з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Що стосується спеціальних принципів взаємодії поліції з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, то слід наголосити, що вони є своєрідним продовженням вищеперелічених загальних принципів цієї взаємодії, однак за своєю суттю та сферою розповсюдження є вужчими, ніж загальні, та спрямовані на більш чітку конкретизацію, оскільки стосуються окремих аспектів взаємодії. Серед основних спеціальних принципів взаємодії досліджуваних суб'єктів варто виокремити такі:

1) принципи системності та плановості, які вимагають від сторін взаємодії злагодженості й узгодженості в здійсненні відповідної діяльності. Тобто кожний з елементів взаємодії повинен займати конкретне та відповідне місце та здійснювати визначені безпосередньо для нього завдання та функції для досягнення спільної мети. Така злагодженість і узгодженість має здійснюватися відповідно до конкретних планів (програм) спільних дій, де має узгоджуватися та уточнюватися низка питань щодо реалізації взаємодії, як-от визначення тактичних та стратегічних завдань, обрання форм взаємодії, уточнення та розподіл функціонального навантаження на кожного учасника цього процесу тощо [1, с. 46];

2) принципи об'єктивності, доцільності та комплексності, які, як слушно підкреслює С.Л. Курило, вимагають від взаємодії такого:

а) щоб її необхідність залежала від об'єктивних чинників, а не суб'єктивної волі сторін, які взаємодіють;

б) рішення про взаємодію мають бути зваженими і прийнятими на підставі ретельного аналізу всіх «за» і «проти», тобто слід визначити, які позитивні результати принесе відповідна взаємодія, чи може вона викликати негативні наслідки, якщо так, то які, як їх уникнути, чи є альтернатива цій взаємодії тощо;

в) процес взаємодії повинен мати комплексний характер, тобто спрямуватися на вирішення низки взаємопов'язаних проблемних питань, що потребують спільних зусиль сторін, застосування різноманітних заходів, методів, форм тощо [1, с. 45];

3) принципи ефективності та раціональності, які полягають у тому, що діяльність поліції під час взаємодії з міс-

цевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування має бути спрямована на досягнення максимально позитивних та корисних для суспільства результатів, які повинні виправдовувати витрачені під час цієї взаємодії ресурси, підтверджуючи необхідність та ефективність взаємодії [1, с. 46].

4) принципи рівності та компетентності сторін, що полягають у такому:

– по-перше, кожна зі сторін має рівні права та несе відповідні обов'язки одне перед одним. У цьому контексті варто підтримати думку про те, що сторони, які взаємодіють, «... є носіями владних повноважень, однак жодна з них не підпорядкована іншій, тобто діють відносно не владного підпорядкування, а партнерські...» [1, с. 48];

– по-друге, кожна сторона має відповідати тільки за свої дії та наслідки, викликані ними. Якщо винні всі сторони взаємодії, то обсяг відповідальності кожної з них має бути пропорційним обсягу вини відповідної сторони;

– по-третє, між сторонами має бути чіткий розподіл повноважень, необхідних для виконання власних завдань та функцій. Усі сторони зобов'язані діяти лише в межах своєї компетенції та в реалізації взаємодії не заважати одна одній, не перекладати власні повноваження на іншу сторону, не дублювати їх;

5) принцип оперативності, який вимагає від сторін, які взаємодіють, швидкого та вчасного реагування на відповідні події та процеси, щоб своєчасно скорегувати свою діяльність, застосовуючи при цьому раціональні та доцільні методи та засоби з метою якнайшвидшого вирішення справи та недопущення настання негативних наслідків. Отже, «...сторони, які взаємодіють, завжди мають бути напоготові, щоб у разі настання необхідності в мінімальний строк перегрупувати та зосередити всі необхідні сили і засоби та якнайшвидше вирішити проблемну ситуацію» [1, с. 47].

Висновки. На підставі вищезазначеного можна зробити висновок, що дослідження принципів взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування має вагомe значення для розуміння сутності адміністративно-правового забезпечення взаємодії між цими суб'єктами. Вивчення вітчизняного досвіду щодо діяльності цих сторін за результатом аналізу чинного законодавства дає підстави зробити висновок, що взаємодія між ними відбувається відповідно до окремих принципів, під якими слід розуміти систему фундаментальних (основоположних) засад, які визначають сутність та значення функціонування механізму взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також характеризують його зміст та особливості.

Зазначені принципи доцільно поділити на:

1) загальні (верховенство права, законність, дотримання прав і свобод людини, публічність (відкритість та прозорість), політична нейтральність, безперервність / систематичність);

2) спеціальні (системність, плановість, об'єктивність, доцільність, комплексність, ефективність, раціональність, рівність та компетентність сторін, оперативність).

ЛІТЕРАТУРА

1. Курило С.Л. Адміністративно-правові засоби взаємодії органів внутрішніх справ з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2013. 195 с.
2. Словарь иностранных слов. Москва : Русский язык, 1989. 624 с.
3. Словник української мови : в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства ; за ред. І.К. Білодіда. Київ : Наукова думка, 1970–1980. Т. 8. 693 с.
4. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [ред. кол. Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. Київ : Енциклопедія, 2003. Т. 5 : П-С. 736 с.
5. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права і держави : посібник для студентів спеціальності «Правознавство». Вид. 2-ге, зі змінами і доп. Київ, 1994. 285 с.
6. Основы управления в органах внутренних дел : учебник / под ред. д.ю.н, проф. А.Л. Коренева. Москва : МЮИ МВД России, изд-во Щит-М, 1999. 356 с.
7. Петров Г.И. Основы социалистического управления. Ленинград : Изд-во Ленинградского ун-та, 1974. 292 с.

8. Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.
9. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
10. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекцій. Москва : Юрид.лит., 1997. 400 с.
11. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекцій. Москва : Омега-Л., 2004. 584 с.
12. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
13. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя : постанова Пленуму Верховного Суду України від 01.11.1996 р. № 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96#Text> (дата звернення: 29.11.2021).
14. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 29.11.2021).