

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ МІЛІЦІЇ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Розкрито основні організаційно-правові засади взаємодії міліції з органами місцевого самоврядування у сфері підприємницької діяльності.

Значні зміни, що відбуваються в останні роки в Україні, не могли не позначитися на її державній політиці, структурі й порядку функціонування всього державного апарату в сфері прав і свобод громадян.

Конституцією України [1], прийнятої всенародним голосуванням 28 червня 1996 р., проголошений програмний курс побудови правової держави. Це визначило нові орієнтири для всієї державної діяльності, у тому числі і для правоохоронної.

На міліцію України покладено виконання значного обсягу завдань щодо виявлення, припинення, профілактики злочинів у сфері підприємницької діяльності. Ефективне вирішення зазначених завдань можливе лише за умови комплексного використання сил та засобів органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Проблеми дослідження взаємодії міліції з органами місцевого самоврядування, зокрема у сфері підприємницької діяльності, розглядалися значною кількістю авторів, серед яких варто відзначити О. М. Бандурку, В. М. Кампо, Н. І. Корнієнко, В. В. Медведчука, А. Н. Роша тощо [2–13]. Незважаючи на це, сучасне реформування системи органів внутрішніх справ (далі – ОВС), нові завдання, що постать перед міліцією в цей складний період, змушують нас повернутися до згаданої проблеми.

Аналіз ситуації у сфері підприємницької діяльності свідчить про поширення ухилень від сплати податків та інших правопорушень і необхідність комплексного використання сил та засобів різних державних органів. Правопорушники застосовують складні фінансові схеми для скоєння податкових злочинів, використовують можливості фіктивних суб'єктів підприємства. Все це ускладнює процес виявлення та контролю за діяльністю платників податків. Для здійснення контрольної діяльності на належному рівні необхідно використовувати зна-

чний обсяг інформації, також і тієї, яка є в розпорядженні органів місцевого самоврядування.

Одним із чинників, який впливає на ефективність протидії злочинності у сфері підприємницької діяльності, є організація співробітництва, взаємодії та координації діяльності різних державних та державних органів і організацій. Практика діяльності свідчить про слабкий рівень організації взаємодії міліції з органами місцевого самоврядування. Як правило, вона має епізодичний характер. В окремих випадках виникає дублювання при виконанні певних контролюючих функцій. У цілому даний напрям у діяльності міліції та органів місцевого самоврядування характеризується неузгодженістю дій. На зазначене впливає перш за все відсутність належного нормативно-правового забезпечення.

Для боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями у сфері підприємницької діяльності в системі місцевого самоврядування не передбачено спеціальних органів, до компетенції яких належало б виконання завдань адміністративної діяльності, а ті підрозділи, що формуються в Харкові Львові, Одесі, мають обмежені повноваження, оскільки вони не мають визначеного законодавством статусу. Разом з тим можуть бути виявлені причини та умови сприятливі для вчинення злочинів, але усунення таких виходить за межі компетенції органів внутрішніх справ. Саме в таких випадках дуже важливим є співробітництво міліції з органами місцевого самоврядування, що працюють на принципах поєднання місцевих та державних інтересів, державної підтримки і гарантії місцевого самоврядування [14, с. 170].

Єдине визначення сутності поняття «взаємодія» відсутнє, і це обумовлюється як багатогранністю семантики самого слова «взаємодія», так і акцентуванням уваги на окремих аспектах даного поняття. У юридичній літературі теоретичні питання взаємодії державно-

правових відносин досить широко висвітлені і існує велика кількість тлумачень даного терміна.

Найбільш часто взаємодію трактують як погоджену діяльність чи кооперацію праці [4]. Ми розуміємо під взаємодією регламентоване правом, погоджене між собою доповнення можливостей один одного на умові спільної користі від цього.

Центральним органом у організації взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів України є Генеральна прокуратура України. На підставі Указу Президента України «Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю» від 12 лютого 2000 р. № 229 на прокуратуру покладено обов'язки щодо координації діяльності органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки, Державної податкової адміністрації України тощо. Формами здійснення координації діяльності є:

- обмін інформацією з питань боротьби зі злочинністю за окремими запитами або з власної ініціативи;
- проведення нарад керівників правоохоронних органів;
- видання спільних наказів, вказівок, інструкцій, інформаційних листів;
- надання допомоги місцевим органам у боротьбі зі злочинністю;
- поширення позитивного досвіду;
- проведення спільних заходів щодо виявлення, припинення, профілактики злочинів;
- створення слідчо-оперативних груп для розслідування злочинів;
- підвищення кваліфікації співробітників правоохоронних органів тощо.

Досить тривалий час триває дискусія щодо доцільності створення муніципальної міліції, яка б забезпечувала охорону громадського порядку, зокрема і у сфері підприємницької діяльності в межах адміністративних кордонів міста і тим самим звільнила б державну міліцію для вирішення безпосередніх завдань у боротьбі із правопорушеннями.

Аналіз нормативно-правових актів, таких, як закони України «Про міліцію» [15], «Про місцеве самоврядування в Україні» [14], «Про звернення громадян» тощо свідчать, що міліція в цілому, а так само їх окремі структурні підрозділи в певних випадках зобов'язані вирішувати визначене коло проблем разом з органами місцевого самоврядування. Законодавство щодо регламентації діяльності органів місцевого самоврядування взагалі не передбачає такої

взаємодії. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» надає сільським, селищним, міським радам право приймати рішення щодо створення міліції, яка б утримувалася за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, але підстави та умови її створення, функції, завдання та повноваження такої міліції чинним законодавством не визначені.

Питання взаємодії міліції з іншими державними органами, включаючи органи місцевого самоврядування, закріплені в статутах, настановах, наказах, інструкціях та розпорядженнях Міністерства внутрішніх справ України.

Міліція зобов'язана сприяти у межах своїх повноважень депутатам і зареєстрованим кандидатам представницьких органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадовим особам органів державної влади й органів місцевого самоврядування, членам виборчих комісій, комісій референдуму, представникам суспільних об'єднань. Таке сприяння виконується лише з метою підтримки правопорядку і дотримання законності. Міліція так само зобов'язана надавати виборчим комісіям на їх запити відомості про наявність не знятої чи не погашеної судимості серед кандидатів чи зареєстрованих депутатів на виборні посади в органах державної влади, органах місцевого самоврядування [15].

Органи внутрішніх справ взаємодіють з органами місцевого самоврядування з питань установлення чисельності місцевої міліції, діяльність якої здійснюється на основі таких принципів: пріоритет і захист інтересів особистості; законність, адекватне реагування на погрози суспільному порядку і безпеці громадян; припинення і розслідування правопорушень і злочинів; взаємодія всіх структур місцевої міліції із силами і засобами державного рівня; інтеграція в міжнародні муніципальні органи внутрішніх справ; підконтрольність місцевої міліції державним і суспільним інститутам.

Взаємодія вище наведених органів відбувається також при проведенні спільного огляду виробничих, складських, торгових та інших службових приміщень, транспортних засобів, інших місць збереження і використання майна у випадку, якщо відсутній власник майна, його представники або уповноважені ним особи, але тільки за наявності даних про порушення, що можуть призвести до кримінальної чи адміністративної відповідальності, а також при порушенні законодавства, що регулює фінансову, господарську і підприємницьку діяльність.

Оперативні підрозділи міліції часто отримують інформацію про суб'єктів підприємництва

та діяльність окремих осіб, які незаконно ввозять на територію України значні партії товарів. Більшою мірою це стосується контрабандного ввезення підакцизних товарів на кордоні з Республікою Білорусь, Російською Федерацією, Республікою Молдова (тютюнові вироби та спиртні напої, паливно-мастильні матеріали тощо). Значної уваги, зокрема і з боку органів внутрішніх справ, потребує діяльність «човникового» бізнесу щодо ввезення товарів повітряним та морським шляхом. Спільне проведення заходів міліцією з іншими державними органами за підтримки органів місцевого самоврядування дозволить більш ефективно виявляти, документувати та факти контрабандного ввезення товарів на митну територію України запобігати їм.

Міліція та органи місцевого самоврядування у тісній взаємодії вирішують питання, пов'язані із забезпеченням працівників міліції житловою площею.

А. Н. Роша зазначає: «Якщо проаналізувати характер операцій міських, районних органів внутрішніх справ, то неважко помітити, що їхню основну частину становлять дії, спрямовані зовсім не на боротьбу зі злочинністю. У середньому від 70 % до 90 % часу міської і районної міліції витрачається на різні форми обслуговування населення» [12, с. 25].

У зв'язку з тим, що сучасна злочинність дедалі більше набуває транснаціонального характеру, надзвичайно гостро постає завдання налагодження дієвого механізму взаємодії правоохоронних органів і органів місцевого самоврядування у протидії правопорушенням у сфері підприємницької діяльності.

Розширення міждержавних зв'язків зумовило до збільшення в країні кількості іноземних осіб, що викликало низку проблем: незаконне перебування іноземних громадян на території України; злочинність, вчинена іноземними громадянами; надходження наркотиків іноземного виробництва; наявність великої кількості працівників, що незаконно знаходяться на території країни та ухиляються від сплати податків тощо.

Разом з органами місцевого самоврядування міліція проводить спільні рейди з метою виявлення і виселення за межі держави іноземних громадян, що незаконно перебувають на її території; здійснює спільний контроль за використанням іноземних працівників, залучених для трудової діяльності на території України у встановленому законом порядку; проводить профілактичні та знешкоджуючі заходи щодо

незаконного обігу наркотиків – засобів, що вже давно стали латентним предметом підприємницької діяльності.

Необхідно також впроваджувати спільні рекомендації щодо механізму контролю за проведенням фінансових операцій, узагальнення отриманої інформації, а також із метою запобігання правопорушенням, розроблення системи ознак підозрілих операцій і спеціальних процедур із їх виявлення.

Одним з перспективних напрямків спільної роботи органів внутрішніх справ з органами місцевого самоврядування було б створення молодіжних центрів і клубів по інтересам, очолених Управлінням зі справ освіти і науки – за участю ГУ УМВС України в областях та прокуратури. Таким чином, можна було б утримувати кримінальну ситуацію серед підлітків на стабільному рівні.

Система взаємодії міліції і органів місцевого самоврядування є системою управління, у якій реалізуються методи переконання і примусу. У такому взаємозв'язку органи внутрішніх справ і органів місцевого самоврядування функціонують у наступних режимах: режим повсякденної діяльності; режим підвищеної готовності; режим надзвичайного стану; режим ліквідації наслідків надзвичайного стану. Принциповим є планування спільних заходів міліції і органів місцевого самоврядування щодо охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки, зокрема у підприємницької діяльності.

Дослідження основних аспектів взаємодії органів місцевого самоврядування з органами внутрішніх справ у сфері забезпечення правопорядку дозволяє зробити висновок про те, що існує певна нерівність між цими двома суб'єктами.

Оскільки міліція здійснює безпосереднє забезпечення правопорядку, а органи місцевого самоврядування лише допомагають їм у цьому, то перші є основними, а друге – «забезпечувальними» органами.

Разом з тим, між ними відсутні організовані взаємозв'язки, що виключає вплив один на одного. Це обумовлено Конституцією України [1], відповідно до якої органи місцевого самоврядування, на відміну від органів внутрішніх справ, не належать до жодної із гілок влади.

Нормативні акти, прийняті кожним із розглянутих нами суб'єктів, не можуть мати обов'язковий характер для обох, що, безумовно, негативно позначається на забезпеченні правопорядку і на взаємодію між собою у сфері підприємницької діяльності. Разом із тим

Міністр внутрішніх справ України вправі видавати нормативно-правові акти, а так само затверджувати стандарти, норми і правила з питань, віднесеним законодавством України до компетенції Міністерства внутрішніх справ, які є обов'язковими для виконання й органами місцевого самоврядування.

Система взаємодії міліції і органів місцевого самоврядування у сфері підприємницької діяльності повинна охоплювати цілий комплекс проблем, включаючи етапи їх прогнозування, запобігання і підготовки особового складу, а також усунення наслідків правопорушень.

Існує нагальна потреба вирішити питання про створення та врегулювання діяльності місцевої міліції на державному рівні. Правовою базою діяльності такої міліції повинна бути Конституція України, закони України та Положення відповідної місцевої ради, що прийняла рішення про її створення. Організація і порядок діяльності місцевої міліції необхідно врегулювати Законом України «Про міліцію місцевого самоврядування», а деякі із вищеперерахованих функцій державної міліції (профілактика правопорушень, робота з неповнолітніми) можна було б передати місцевій міліції, адже вона наближена до територіальних громад і виконуватиме дані функції ефективніше.

Вивчаючи питання взаємодії міліції й органів місцевого самоврядування у сфері підприємницької діяльності, можна зазначити, що нині діяльність зі сторони зазначених суб'єктів все ще сприймається як репресивний захід, за якого зазначені суб'єкти спрямовують свою діяльність на виявлення недоліків та покарання винних. Хоча виходячи із завдань, що постають перед міліцією у підприємницькій сфері, їх діяльність є інструментом виправлення помилок у роботі господарюючих суб'єктів, за-

побігання правопорушень, поновлення законності та дисципліни, а тим більше із запровадженням в останні роки застосування такої форми фінансового контролю, як державний фінансовий аудит. Порядок щодо взаємодії міліції і органів місцевого самоврядування визначає законодавство, яке спрямовує поведінку органів, що здійснюють діяльність у сфері підприємництва на ефективність проведення дій, з додержанням конституційних прав господарюючих суб'єктів.

Підбиваючи підсумки наведеному, зазначимо, що ми підтримуємо позицію щодо необхідності прийняття Закону України «Про взаємодію міліції з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування в Україні», який має стати основним документом, що визначає порядок та організацію здійснення співпраці, принципи, види, форми та методи взаємодії суб'єктів правоохорони, чіткий перелік таких суб'єктів, передусім органів виконавчої влади, визначити їх адміністративно-правовий статус, порядок координації при здійсненні дій, зокрема у сфері підприємницької діяльності.

Ми переконані, що такий закон зможе виконати відведену йому системоутворюючу роль і стане правовою основою для налагодження конструктивної взаємодії міліції та інших державних і недержавних органів та організацій в цілому, сприятиме підвищенню результативності та ефективності їхньої діяльності для досягнення спільної мети.

Таким чином, варто удосконалювати взаємодію міліції з органами місцевого самоврядування у сфері підприємницької діяльності в напрямку взаємного доповнення їхніх можливостей і на основі узагальненого і систематизованого минулого досвіду та досвіду зарубіжних країн.

#### Список використаної літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кучма Л. Д. Уроки і перспективи місцевого самоврядування / Л. Д. Кучма // Урядовий кур'єр. – 2000. – 12 груд.
3. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні / В. М. Кампо. – К. : Ін Юре, 1997. – 36 с. – (Б-чка «Нова Конституція України»).
4. Муніципальне право України : підручник / [В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.] ; за ред. В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
5. Попов С. И. Правовые основы и принципы местного самоуправления : монография / С. И. Попов. – М. : Изд-во РУДН, 2007. – 115 с.
6. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України : монографія / О. М. Бандурка. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2004. – 779 с.
7. Бандурка О. М. Влада в Україні на зламі другого і третього тисячоліть : монографія / О. М. Бандурка, В. А. Греченко. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 304 с.
8. Корецький М. Х. Стратегічне управління : навч. посіб. / М. Х. Корецький, А. О. Дегтяр, О. І. Даций. – К. : Центр учб. л-ри, 2007. – 240 с.
9. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / под ред. Ю. А. Дмитриева. – М. : Метод. центр учеб. и практ. лит., 1999. – 196 с.

10. Лазор О. Я. Місцеве самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід : навч. посіб. / Лазор О. Я., Лазор О. Д. – К. : Дакор, 2005. – 560 с.
11. Колодій А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / [А. М. Колодій, А. Ю. Олійник] ; за ред. Я. Ю. Кондратьєва. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 464 с.
12. Роша А. Н. Функции и структура муниципальной милиции / А. Н. Роша // Муниципальная милиция: проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт. – М. : Акад. МВД СССР, 1991. – С. 38–43.
13. Корнієнко М. Місцеве самоврядування та урядова вертикаль / М. Корнієнко // Хроніка 2000. – 1998. – № 27–28. – С. 508–512.
14. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
15. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

*Надійшла до редколегії 04.03.2012*

**ПАВЛИЧЕНКО В. М. ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МИЛИЦИИ И ОРГАНОВ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Раскрыты основные организационно-правовые основы взаимодействия милиции и органов местного самоуправления в сфере предпринимательской деятельности.

**PAVLICHENKO V. ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASES OF INTERACTION OF  
MILITIA AND LOCAL GOVERNMENTS IN THE SPHERE OF BUSINESS ACTIVITY**

The main organizational and legal bases of interaction of militia and local authorities in the sphere of business activity are revealed.