



МЕТОДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ

БУРБИКА Віталій Олександрович - здобувач кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету
УДК 342.9

В статтє, на основе научных взглядов ученых, исследованы теоретические подходы к определению понятия «метод». Доказано, что методы взаимодействия между органами местного самоуправления и правоохранительными органами направлены на организацию и обеспечение эффективного сотрудничества между ними. Отмечено, что указанные методы взаимодействия органов местного самоуправления и правоохранительных органов не имеют надлежащего законодательного закрепления, что связано с отсутствием единого нормативно-правового акта, регулирующего данные правоотношения.

Ключові слова: метод, взаємодії, органи місцевого самоврядування, правоохоронні органи, адміністративні методи, примус, переконання.

Постановка проблеми

Одним із інструментів у реалізації завдань та функцій держави є формування оптимальної системи органів влади й управління, діяльність якої б ефективно впливала на стан боротьби з правопорушеннями. Існуюча система державних органів, наділених адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, не спроможна повністю виконати покладені на неї завдання щодо боротьби з правопорушеннями, в тому числі й адміністративними [1]. У цьому контексті особливого значення набуває налагодження взаємодії між органами місцевого самоврядування та правоохоронними органами. Однак, зауважимо, що налагодження ефек-

тивної взаємодії між зазначеними органами потребує застосування певних способів та прийомів, які у науковій літературі прийнято називати методами.

Стан дослідження

Дослідженню методів взаємодії різних органів державної влади присвячувалась увага у наукових працях таких вчених, як: Ю.М. Крупка, О.П. Ярмиш, В.О. Сergyogin, М.В. Ковалів, О.І. Остапенко, Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Паращук, Н.І. Сулік, Н.В. Дикань, І.І. Борисенко, Д.М. Стеченко, В.Г. Афанасьєв, Г.М. Калетнік, А.Г. Мазур, О.Г. Кубай, В.С. Четвериков, В.В. Четвериков та інші. Однак, недостатньо розробленою, на нашу думку, залишається проблема визначення методів взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами.

Саме тому **метою** статті є характеристика методів взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами.

Виклад основного матеріалу

Починаючи наше наукове дослідження, слід зауважити, що в науковій літературі не існує єдиного підходу щодо тлумачення поняття «метод», адже воно є універсальним і застосовується у всіх сферах наукового пізнання. Так, з етимологічної точки зору слово «метод» слід розуміти як спосіб, порядок, основу; прийнятий шлях для ходу, досягнення чого-небудь, у вигляді загальних

правил [2, с.823]. У тлумачному словнику української мови «метод» – це прийом або система прийомів, що застосовується в якій-небудь галузі [3, с.246]. С.В. Ківалов відмічає, що методом є способи, прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу органів державного управління (посадових осіб) на підпорядковані їм об'єкти управління [4, с. 188]. Отже, поняття «методу» розуміють у багатьох значеннях, а саме як: спосіб пізнання явищ природи та суспільного життя; прийом або система прийомів, що застосовуються в якій-небудь галузі діяльності; спосіб дії, боротьби і таке інше [5, с.664]. Оскільки будь-яка взаємодія передбачає управління нею, то в контексті нашого дослідження доцільно розглянути, що є «методом управління».

Видатний український учений О.М. Бандурка визначає методи управління як сукупність прийомів, операцій і процедур підготовки та прийняття, організації та контролю виконання управлінських рішень, які приймаються учасниками управлінського процесу [6, с. 37]. Існує точка зору, що методи управління – це юридичний інструментарій, що впливає на характер і прояви вольової поведінки людей у суспільній організації. Існує визначення методів управління як сукупності прийомів, операцій і процедур підготовки та прийняття, організації та контролю виконання управлінських рішень, які приймаються учасниками управлінського процесу [7, с. 5].

Таким чином, під методами взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами слід розуміти сукупність науково обґрунтованих та закріплених на законодавчому рівні засобів та прийомів, які виникають внаслідок організації та здійснення взаємодії між органами місцевого самоврядування та правоохоронними органами. На нашу думку, методи взаємодії органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів можна поділити на такі групи: адміністративні, організаційні, соціально-психологічні та економічні методи.

Перша група методів, яку обов'язково слід виділити в контексті взаємодії між правоохоронними органами та органами місцевого самоврядування, – адміністративні методи. О.О. Погрібний зазначає, що адміні-

стративний метод полягає у впливі суб'єкта управління на його об'єкт через режим владно-розпорядчих вказівок і організаційно-структурні упорядкування [8, с. 110]. Заслужує на увагу точка зору В.К. Колпакова, котрий зазначає, що адміністративні методи – це засоби впливу на діяльність підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян з боку органів управління шляхом прямого встановлення їх обов'язків, шляхом наказу, що спирається на владні повноваження і стан підпорядкування. Це односторонній вибір органом управління способу вирішення завдання чи конкретного варіанта поведінки об'єкта управління [9]. Зазначений метод ґрунтується на підпорядкуванні закону, правопорядку, вищій посадовій особі, має обов'язковий характер. За його допомогою діють механізми примусу, які формуються для захисту інтересів суспільства, держави, особистості, реалізуються права та обов'язки керівників, підтримується службова та трудова дисципліна, забезпечуються умови виконання працівниками своїх обов'язків [10]. Характерними особливостями адміністративних методів є такі [11, с.201]:

1) прямиий вплив на керований об'єкт шляхом встановлення його повноважень (прав і обов'язків);

2) односторонній вибір суб'єктом управління найближчої та кінцевої мети, завдань управлінського процесу, порядку, термінів його виконання об'єктом, ресурсного забезпечення, умов виконання завдань на кожному конкретному етапі;

3) юридична обов'язковість актів управління (указів, постанов, рішень, розпоряджень, наказів і резолюцій), невиконання яких розглядається як порушення обов'язків та може спричинити не тільки адміністративну чи дисциплінарну відповідальність, але навіть кримінальну [11, с.201-202].

Традиційно, в юридичній літературі виділяють наступні адміністративні методи: метод регламентації, який полягає у встановленні складу елементів системи і стійких організаційних зв'язків між ними за допомогою закріплення визначених обов'язків, розмежування і закріплення завдань, функ-

цій, прав і відповідальності, встановлення взаємозв'язків; розпорядчі методи, вони відображають поточне використання встановлених організаційних зв'язків, їх часткове коригування в разі зміни умов роботи; нормативні методи, які доповнюють по своїй суті два вище вказані методи [11, с.203].

Таким чином у контексті нашого дослідження зазначені методи дозволяють в односторонньому порядку визначити завдання, права та обов'язки, а також той або інший варіант поведінки правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування у процесі їх взаємодії. Також адміністративний метод знаходить своє відображення в прийнятті рішень, обов'язкових для об'єкта управління, недотримання яких тягне адміністративну або дисциплінарну відповідальність, тобто таким чином цим об'єктам безпосередньо приписується певна поведінка. Важливим аспектом адміністративного методу є те, що він має дисциплінарний вплив, який має важливе значення для підтримки стабільності організаційних зв'язків шляхом дисциплінарних вимог та систем відповідальності. Слід зауважити, що адміністративний метод базується здебільшого на примусі, саме тому в контексті взаємодії між органами місцевого самоврядування та правоохоронними органами не слід забувати, що взаємодія між з ними здійснюється на засадах партнерства, саме тому застосування такого методу повинно мати певні рамки.

Наступна велика група методів, яку обов'язково слід відмітити в контексті нашого дослідження, – організаційні. Організаційні методи управління є способами безпосереднього впливу на функціонування та поведінку керованих об'єктів і осіб. [12].- У контексті питання, що розглядається у даному дослідженні, слід погодитись із думкою В.С. Четверикова і В.В. Четверикова, які вважають, що організаційні методи – це способи впливу на структуру системи, її внутрішню організацію з метою забезпечення найбільш ефективного її функціонування [13, с. 45; 14]. У процесі взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та правоохоронними органами використо-

вується комплекс організаційних методів, серед яких можна відзначити наступні:

- метод прогнозування. Прогнозування – це метод, у якому використовується як накопичений у минулому досвід, так і поточні припущення щодо майбутнього з метою його визначення. Якщо прогнозування виконано якісно, результатом буде картина майбутнього, яку можна застосовувати як основу для планування [15]. Д.М. Стеченко зазначає, що під методом прогнозування слід розуміти сукупність операцій і прийомів, які на основі ретроспективних даних, екзогенних (зовнішніх) та ендогенних (внутрішніх) зв'язків об'єкта прогнозування, а також їхніх змін дають можливість передбачати майбутній його розвиток [16, с.175]. Отже, зазначений метод є способом дослідження об'єкта, що спрямований на розробку прогнозів. У контексті нашої проблематики змістом зазначеного методу є передбачення на основі аналітичних даних напрямків, характеру та особливостей розвитку взаємодії між органами місцевого самоврядування та правоохоронними органами;

- метод планування. Планування – це розробка загальної концепції розвитку системи управління, обґрунтування конкретних задач, термінів, шляхів їх реалізації, тобто програми дій (заходів) на перспективний період [17, с. 158]. У контексті нашого дослідження метод планування полягає у визначенні конкретних заходів щодо взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами, термінів їх проведення, відповідальних за проведення даних заходів осіб;

- метод погодження актів і рішень. Під час взаємодії між органами місцевого самоврядування та правоохоронними органами повинен досягатись певний консенсус чи компроміс з вирішення їх спільних питань, що в результаті призводить до вироблення спільних рішень (здебільшого організаційного характеру);

- метод контролю. Контроль – це функція управління, для якої характерна система спостереження і перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням, виявлення

результатів впливу суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень, коригування [18, с. 234]. Вказаний метод полягає у тому, що сторони зазначених відносин мають право здійснювати взаємний контроль за тим, як кожна із них виконує свої обов'язки в рамках спільних рішень, що були прийняті ними;

- метод інформаційного забезпечення. Відповідно до Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року, інформаційне забезпечення – це структурний компонент розумової діяльності, породжений інформаційним суспільством, де діють закони інформатизації і комп'ютеризації [19]. У теорії управління під інформаційним забезпеченням розуміють «діяльність, що організовується в рамках управління, спрямована на проектування, функціонування та вдосконалення інформаційних систем, що забезпечують ефективне вирішення завдань управління» [20, с. 21]. Отже, вказаний метод полягає у роботі щодо збору, обробці й оцінці інформації, яка проводиться на всіх етапах процесу прийняття і виконання спільних рішень. Крім того, слід погодитись із точкою зору Н.І. Сулік, автор зазначає, що вдало побудоване інформаційне забезпечення – це важлива умова функціонування організації, передумова її необхідної гнучкості, здатності швидко реагувати на зміни у зовнішньому середовищі [21, с. 192]

- метод інструктування. Вказаний метод є найбільш м'яким способом організаційного впливу, який може здійснюватися органами місцевого самоврядування та правоохоронними органами. Найбільш доцільно його використовувати за наявності знань чи досвіду, яких немає в іншій стороні взаємовідносин. Це дозволить найбільш ефективно та якісно налагодити взаємодію між вказаними органами, що в результаті сприяє досягненню поставлених завдань;

- метод роботи з кадрами (підготовка, перепідготовка, стажування тощо). Дозволяє підготувати висококваліфіковані кадри, котрі будуть чітко розуміти роботу іншого органу, з яким відбувається взаємодія. Це дозволить ефективніше використовувати ресурси обох сторін вказаних відносин, для досягнення ними загальної мети.

Таким чином, організаційні методи взаємодії органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів сприяють налагодженню ефективного та дієвого зв'язку між зазначеними органами і сприяє виконанню спільних завдань, що стоять перед ними задля досягнення спільної мети їх діяльності.

Наступною групою методів є соціально-психологічні, до яких, як правило, відносять примус та переконання. Адміністративно-правовий примус – це система заходів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин у рамках закону, забезпечення правопорядку і законності, які застосовуються як при правопорушенні, так і з інших підстав [22, с. 152; 23]. Примус є методом, що формує стан підпорядкованості суб'єктів, і є владним велінням або прямим впливом. Досягнення бажаного результату при використанні методу примусу здійснюється всупереч волі об'єкта управління при його внутрішньому, а інколи і зовнішньому, опорі, протидії [24].

У свою чергу, метод переконання – усна дія на свідомість що вчиться за допомогою логічних доказів, дозволяє сформуванню у систему знань, цінностей і ідеалів [25]. Як зазначає С.Г. Стеценко, переконання – це метод державного управління, що полягає в застосуванні способів впливу на свідомість і поведінку людей і проявляється у використанні роз'яснювальних і виховних заходів із метою дотримання вимог чинного законодавства. До основних способів переконання він відносить: роз'яснення завдань і функцій державного управління, виховання, навчання, агітацію за підвищення рівня правової свідомості та правової культури, пропаганду дотримання вимог чинного законодавства та правової поведінки в цілому, обмін передовим досвідом [26, с.173].

Отже, методи примусу і переконання є двома взаємопов'язаними полюсами єдиного цілого, тобто механізму забезпечення належної поведінки та правопорядку, вони доповнюють один одного [27, с.75]. Ці методи є засобом безпосереднього впливу на волю та поведінку працівників органів місцевого самоврядування та правоохоронних

органів, забезпечення організованості їх діяльності [25, с.493]. У контексті нашого дослідження метод примусу та переконання сприяють налагодженню єдиного механізму взаємодії між вказаними органами з урахуванням повноважень, що покладено на них чинним законодавством України, що дозволяє їм доповнювати одне одного та ефективно виконувати покладені на них функції.

Остання група методів – економічні. В економічній теорії під економічними методами розуміють такі способи впливу на поведінку суб'єктів господарювання, які ґрунтуються на застосуванні сукупності важелів економічного стимулювання, і викликають зацікавленість у виконанні певної роботи, у підвищенні продуктивності праці [28, с. 40]. Економічні методи є сукупністю засобів та інструментів, які цілеспрямовано впливають на створення умов для функціонування й розвитку будь-якої організації. У контексті нашого дослідження вказаний метод сприяє здійсненню належного фінансового забезпечення зазначених органів. Адже загальновідомим є той факт, що достатнє матеріальне забезпечення допомагає досягти поставлених завдань та реалізувати розроблені програми.

Висновок

Підсумовуючи вищезазначене, слід зауважити, що під час здійснення взаємодії між органами місцевого самоврядування та правоохоронними органами застосовуються різні методи, котрі спрямовані на організацію та забезпечення ефективної співпраці між вказаними органами. Також зазначені методи застосовуються для підтримання дисципліни та належного виконання сторонами своїх обов'язків. Слід зауважити, що зазначені методи взаємодії органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів не мають належного законодавчого закріплення, що пов'язано з відсутністю єдиного нормативно-правового акта, що регулює дані правовідносини.

Література

1. Назар Ю.С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого

самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: монографія /-- Ю.С. Назар. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. – 160 с.

2. Петрушенко В. Філософський словник: терміни, персоналі, сентенції / Петрушенко В. – Львів : «Магнолія 2006», 2011. – 352 с.

3. Словник української мови. – К., 1973.–Т.4.–С.92; [246] Словник української мови.–К., 1978.- Т.9.– С.578.

4. Ківалов С.В. Адміністративне право України: Підручник / С.В. Ківалов. – Одеса: Юрид. літ., 2003. – 893 с.

5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та СБ) / уклад, і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.

6. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення / О. М. Бандурка. – Харків: Основа, 1996. – 398 с.

7. Управленческие процедуры / Отв. ред. В.М. Лазарев. – М.: Наука, 1988. – 271 с.

8. Коваль Л. В. Адміністративне право: Курс лекцій: Для студентів юрид. вузів та факультетів.- К.: Вентурі, 1996 р.- 208 с.

9. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков. – 2.вид., доп. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 752 с.

10. Адміністративне право : [навч. посіб.] / [Кісіль З. Р., Кісіль Р-В.В., Ковалів М. В., Остапенко О. І.]. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 533 с.

11. Державне регулювання економіки: Навчальний посібник / Калетнік Г. М., Мазур А. Г., Кубай О. Г. – К.: «Хай-Тек Прес», 2011. – 428 с.

12. Зуйков Г. Г. Систематизация методов социального управления / Г. Г. Зуйков, Э. П. Масленников // Проблемы совершенствования административных методов управления органов внутренних дел: Сборник научных трудов. – К., 1984. – С.3-12.

13. Четвериков В. С. Основы управления в органах внутренних дел : учеб. пособие / В. С. Четвериков, В. В. Четвериков. – М. : Новый Юрист, 1997. – 128 с.

14. Момот В. М. Робота з персоналом в органах та підрозділах ДПА України: тео-

АНОТАЦІЯ

У статті, на основі наукових поглядів вчених, досліджено теоретичні підходи щодо визначення поняття «метод». Доведено, що методи взаємодії між органами місцевого самоврядування та правоохоронними органами спрямовані на організацію та забезпечення ефективної співпраці між ними. Наголошено, що зазначені методи взаємодії органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів не мають належного законодавчого закріплення, що пов'язано з відсутністю єдиного нормативно-правового акта, що регулює дані правовідносини.

SUMMARY

The article, based on scientific views of scientists, the theoretical approaches to the definition of "method". It is proved that the methods of interaction between local governments and law enforcement agencies aimed at the organization and ensure effective cooperation. Emphasized that these methods of interaction between local government and law enforcement agencies have adequate legislative provisions, due to the lack of a single legal act that governs your relationship.

ретичні та організаційно-правові засади : Дис... канд. наук: 12.00.07 – 2008. 204 с.

15. Дикань Н. В. Менеджмент: навч. посібник / Н. В. Дикань, І. І. Борисенко. – К. : Знання, 2008. – 389 с.

16. Стеченко Д.М. Державне регулювання економіки: Навч. посіб. – 3-тє вид., випр. / Стеченко Д.М. – К., 2006. – 262 с.

17. Коренев А.П. Административное право России. Часть первая. Учебник. / Под редакцией д.ю.н., проф. А.П.Коренева. – М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1998. – 280 с.

18. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. – М.: Политиздат, 1968. – 384 с.

19. Про інформацію / Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>

20. Воскресенский Г.М. Теория и практика информационного обеспечения управления в органах внутренних дел. – М., 1985. – С. 21.

21. Сулік Н. І. Інформаційна система як організаційний ресурс інформаційного забезпечення організацій / Н. І. Сулік // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – К., 2003. – Вип. 41, ч. 2. – С. 192–197.

22. Адміністративне право України [Підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П.Битяк, В.В.Богуцький, В.М.Паращук та ін.]; За ред. Ю.П.Битяка. – Харків: Право, 2000. – 520 с.

23. Бахрах Д.Н. Административная ответственность: Учебное пособие. – М., 1999. – 112с.

24. Адміністративне право : [навч. посіб.] / [Кісіль З. Р., Кісіль Р-В.В., Ковалів М. В., Остапенко О. І.]. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 533 с.

25. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 3 : К – М. -К. : Вид-во «Юридична думка», 2001. – 792 с.

26. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник / Семен Григорович Стеценко – К.: Атіка, 2007. – 624 с.

27. Ярмиш О. П. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. / О. П. Ярмиш. В. О Серьогін. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту. внутр. справ, 2002 – 672 с.

28. Крупка Ю.М. Аграрне право України: Навч. посіб. для дистанційного навчання / За наук. ред. Н. Р. Малишевої. – К.: Університет «Україна», 2006. – 160 с.