

УДК 351.743

Шест ак С.В.

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТ НЕДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІЛІЦІЇ

У науковій статті автор розглядає проблему недержавного контролю за діяльністю міліції, який здійснюється органами місцевого самоврядування. Аналізує сучасний стан такого контролю та формулює рекомендації щодо удосконалення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері контролю за діяльністю міліції.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, недержавний контроль, міліція, повноваження.

Одним з найважливіших завдань державного будівництва є формування правових та економічних основ взаємовідносин між державою та суб'єктами суспільства, до яких, зокрема, відносяться і органи місцевого самоврядування.

За роки незалежності України створені і вдосконалені законодавчі основи розвитку місцевого самоврядування, сформована база для функціонування цього важливого суспільного інституту.

Актуальність дослідження визначена тим, що при розбудові нашої держави, як показує досвід багатьох демократичних країн, взаємний контроль, система стримувань та противаг надає можливість найбільш ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування та державних органів. Одним із таких механізмів недержавного контролю і є, на наш погляд, інститут органів місцевого самоврядування

З теорії відомо, що місцеве самоврядування – особливий вид управління, реалізація гарантованого законом права територіальних спільнот громадян і органів, яких вони обирають, самостійно, під свою відповідальність, вирішувати всі питання місцевого значення, діючи в рамках закону і виходячи із інтересів населення.[2, с. 102] Саме таким чином визначається місцеве самоврядування в Європейській Хартії місцевого самоврядування, яка була ратифікована Україною. Дане визначення було закріплено в національному законодавстві, а саме в Конституції України та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Однією з рис місцевого самоврядування в Україні, є те, що воно не є складовою частиною державного механізму управління в країні, проте, як держава, здійснює публічну владу, владу народу.

Нажаль багато питань ще залишаються невирішеними. До них можна віднести такі, як визначення меж компетенції місцевого самоврядування щодо контролю за діяльністю правоохоронних органів, взагалі, та міліцією, зокрема.

Проблемами місцевого самоврядування, його моделей, компетенцією суб'єктів місцевого самоврядування, вивченням проблем підконтрольності держави громадянському суспільству у особі тих чи інших його структур (наприклад, об'єднань громадян тощо) та висвітленням питань недержавного контролю у різних сферах суспільного життя, займалися такі відомі вчені, як О.Ф.Скакун, С.О.Кириченко, М.І.Хавронюк, О.Г.Мурашин, П.М.Любченко, О.В.Марцеляк, Ю.М.Оборогов, А.В.

Петришин, М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Н.Ф.Орзіх, А.А.Ялбулганов, В.М.Гарашук та інші.

Однак наукових праць, присвячених проблемам контролю органів місцевого самоврядування за діяльністю правоохоронних органів, практично немає. У цій статті зроблена спроба дещо заповнити цю прогалину, зосередившись, зокрема, на проблемах контролю за діяльністю міліції.

Як відомо, у будь-якій системі (підсистемі системи) за напрямом зазвичай розрізняють внутрішній і зовнішній контроль. Внутрішній контроль системи (підсистеми) є її самоконтролем, але він не зводиться виключно до самоконтролю, не слід отождествлювати ці поняття, оскільки окремі елементи системи здійснюють як самоконтроль (внутрішній контроль), так і контроль одні за іншими (зовнішній контроль). Також треба звернути увагу на те, що зовнішній контроль – це не тільки контроль даної системи (підсистеми) за об'єктом, котрий знаходиться поза її межами, це також одночасно і контроль за даною системою з боку іншої, тобто зовнішній і внутрішній контроль можна розрізнявати не тільки за напрямом, але й за суб'єктом його здійснення (зовнішній суб'єкт, внутрішній суб'єкт). Орієнтуючись на зазначене, за суб'єктом (зовнішнім, внутрішнім) в Українській державі уявляється необхідним насамперед розрізнявати контроль: 1) наднаціональний (наддержавний); 2) національний (внутрішньодержавний): а) громадський; б) державний.

Існування у межах країни громадянського суспільства і держави, припускає наявність таких двох глобальних видів національного (внутрішньодержавного) контролю як суспільний і державний контроль. Статус суб'єктів місцевого самоврядування в Україні, на нашу думку, спричинює необхідність констатації їх контрольної діяльності як самостійного виду контролю, котрий не є ні суспільним, ні державним. Контроль суб'єктів місцевого самоврядування – це самостійний вид недержавного контролю в Україні, існування котрого слід зв'язувати з прийняттям Конституції України, ратифікацією Європейської Хартії місцевого самоврядування, прийняттям низки законів про місцеве самоврядування тощо. [3, с. 84]

Один із розділів Конституції України, присвячений місцевому самоврядуванню, його спеціальним суб'єктам, наявність котрих в Україні є об'єктивною передумовою існування відповідного виду контролю.

Ст. 140 Конституції України суб'єктами місцевого самоврядування називає: територіальні громади, органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення. [1]

Головне навантаження у місцевому самоврядуванні припадає на органи місцевого самоврядування. На відміну від моделі управління місцевими справами в СРСР, коли місцеві Ради народних депутатів були місцевими органами державної влади [4, с.215], органи місцевого самоврядування в Україні мають недержавний статус, що відповідає Європейській Хартії місцевого самоврядування ратифікована Верховною Радою України) [5], тобто вони не входять в систему державних органів. Останнє іноді визначається як загальне правило [6, с.368], хоча у світі існують різні моделі місцевого самоврядування.

Сутність існуючих у світі моделей місцевого самоврядування знаходить вираження у теоріях місцевого самоврядування. О.Ф.Скакун вказує на такі теорії, як теорія вільної

общини, господарча та суспільна теорія самоврядування, державна теорія самоврядування, політична теорія місцевого самоврядування [7, с.111]. Теорії самоврядування можна розглядати як результат відповіді на запитання чи здійснюють суб'єкти місцевого самоврядування функції, відмінні від функцій держави, або ж вони є тим суб'єктом права, котрий виконує певні державні функції. Громадянська теорія місцевого самоврядування розглядає суб'єктів місцевого самоврядування як джерело і суб'єкт такої публічної влади, котра не належить державі, (це самостійна і позадержавна сфера) [8, с. 10-11]. Державна теорія місцевого самоврядування вказує на нього як на ланку державної влади, яка не має власних повноважень, компетенції, вона побудована на ідеї децентралізації державної влади, залучення суб'єктів місцевого самоврядування до служіння державі, взяття ними на себе виконання певної частини функцій та повноважень державної влади [9, с. 42]. Зазначені теорії знаходять інтегративний прояв у теорії суспільного самоврядування, котра наголошує, що держави не втручається у справи місцевого самоврядування і навпаки, проте органи самоврядування самостійні лише в неполітичній сфері (сфері громадянської діяльності) [10, с. 130].

Кириченко С.О. наголошує, що в Україні «місцеве самоврядування – це самостійна і особлива (громадівська) влада [11, с. 16], М.І. Хавронюк вважає, що в Україні місцеве самоврядування є «однією із форм участі громадян в управлінні державними справами» [12, с. 328]. На нашу думку, воно не є абсолютно суспільним, або, навпаки, суто державним явищем. Особливість його суб'єктів як суб'єктів права підкреслюють, зокрема, їх нормотворчі повноваження. Згідно зі ст. 144 Конституції України органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Окрім того, цим органам можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (п.3 ст.143 Конституції України). Зазначене свідчить, що контроль суб'єктів місцевого самоврядування слід розглядати як самостійний вид контрольної діяльності в Україні.

За способом здійснення контроль територіальних громад характеризується як безпосередній та опосередкований (представницький). Так, зокрема, згідно з ч. 1 ст.143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування (представницькі органи місцевого самоврядування) затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджет відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; здійснюють контроль за діяльністю комунальних підприємств, організацій і установ.

Результати безпосереднього контролю територіальних громад можуть знаходити своє формальне втілення у актах прямого народовладдя місцевого рівня. Окрім того, усім цим актам, зазначає О.Г. Мурашин, притаманна функція контролю [13, с. 27].

Конституція України передбачає наявність у суб'єктів місцевого самоврядування як власних (самоврядних), так і делегованих контрольних повноважень. Останні мають безпосереднє відношення до особливості статусу органів місцевого самоврядування, котрий характеризується тим, що згідно з ст. 143 Конституції України їм можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Органи місцевого

самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Загалом, ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [14] наголошує, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Згідно зі ст.75 зазначеного закону органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. У свою чергу, представницькі органи місцевого самоврядування контролюють роботу виконавчих органів, що відповідає світовому досвіду місцевого самоврядування [15, с.14]. Так, приміром, ст.11 вищезазначеного закону наголошує, що виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам. Даний закон передбачає існування тимчасових контрольних комісій рад (ст.48), прямо називає контрольні повноваження (насамперед делеговані) у відповідних сферах діяльності, приміром, виконавчих органів тих чи інших рад (ст.30, 33 та інші).

У той же час, згідно з п.6 ст.118 Конституції України місцеві державні адміністрації, у свою чергу, підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»[16], визначений перелік правоохоронних органів України. До цих органів віднесено також органи внутрішніх справ, основною складовою яких є міліція. Відповідно до ст.1 Закону України «Про міліцію», міліція в Україні – державний озброєний орган виконавчої влади, захищаючий життя, здоров'я, права та свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси влади та держави від протиправних посягань.[17] Одними із основних завдань міліції (ст.2 Закону) є забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, запобігання правопорушенням та їх припинення, охорона і забезпечення громадського порядку. Яким же чином органи місцевого самоврядування здійснюють контроль за діяльністю міліції? Для вирішення цього питання необхідно звернутися до Закону України «Про органи місцевого самоврядування» [14] де (ст. 26) зазначено, що до компетенції сільських, селищних та міських рад належить заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною. До повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (ст.38): підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо створення відповідно до закону міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про чисельність працівників такої міліції, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов; забезпечення

вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності; здійснення контролю за забезпеченням громадського порядку при проведенні зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; погодження проекту плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності.

Ці положення частково відображені у ст.ст 7, 26 Закону України «Про міліцію», де передбачено, що заступник Міністра внутрішніх справ України — начальник Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, начальники головних управлінь, управлінь Міністерства внутрішніх справ України в областях, містах та начальники їх міських і районних відділів (управлінь) один раз на рік звітують перед відповідними Радами про стан боротьби із злочинністю та охорони громадського порядку. Місцеві ради, здійснюють контроль за роботою міліції, при цьому не повинні втручатися в її оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну та адміністративну діяльність. Тому мова може йти тільки про контроль в сфері забезпечення та охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян, захисту їх прав і свобод.

Таким чином можна зробити висновок, що в Україні контроль за діяльністю міліції з боку органів місцевого самоврядування ведеться опосередковано.

З нашого дослідження можна зробити висновок, що в Україні, з метою посилення контролю за діяльністю міліції з боку органів місцевого самоврядування, необхідно на законодавчому рівні передбачити:

а) у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановити межі компетенції органів місцевого самоврядування за діяльністю міліції;

б) у Законі України «Про міліцію» встановити, що призначення на посаду керівника відповідного органу внутрішніх справ, дільничних інспекторів міліції, здійснюється за згодою місцевої Ради; періодичність звітів зазначених посадових осіб про стан боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку перед відповідними Радами; прийняти Закон України «Про контроль у державі», встановивши організаційно-правові засади недержавного контролю.

Список використаних джерел та література:

1. Конституція України від 28.06.1996р. №254к/96-ВР //ВВР України 1996 №30.
2. Теорія держави і права. Скакун О.Ф., Х., 2001.
3. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання). Шестак В.С., Х., 2003.
4. Теория государства и права. Курс лекций /Под редакцией Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997
5. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування», від 15 липня 1997 р. //ВВР України, 1997 № 38
6. Большой юридический словарь. М., 1998
7. Скомороха В. Окремі питання діяльності конституційної юстиції в Україні// Право України., 1999 № 12 с. 4-10.
8. Антипов А.Г. Местное самоуправление – социально-политический институт гражданского общества. Пермь 1999

9. Лаврик В. Місцеве самоврядування в Україні: більше запитань ніж відповідей // Право України. 1999 № 7 с. 42-44
10. Мелашенко В. Основы конституционного права Украины. К., 1995
11. Кириченко С.О. Співвідношення соціальної правової держави і громадянського суспільства в умовах сучасної України. Автореферат дис... к., 2001
12. Конституція України: офіційний текст: Коментар законодавства України про права та свободи людини та громадянина: Навчальний посібник /Автор упоряд. М.І. Хавронюк, К., 1999
13. Мурашин О.Г. Акти прямого народовладдя у правовій системі. Автореферат дис... К., 2001
14. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // ВВР України, 1997, № 24
15. Любченко П.М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації. Автореферат дис... Х. 1998
16. Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» // ВВР України 1994 № 11
17. Закон України «Про міліцію» // ВВР України, 1991, № 4.

Шестак С.В. Орган місцевого самоуправління як суб'єкт негосударственного контролю за діяльністю міліції.

В науковій статті автор розглядає проблему негосударственного контролю за діяльністю міліції, який здійснюється органами місцевого самоуправління. Аналізує сучасний стан такого контролю і формулює рекомендації щодо удосконалення повноважень органів місцевого самоуправління в сфері контролю за діяльністю міліції.

Ключевые слова: органи местного самоуправления, негосударственный контроль, милиция, полномочия.

Shestak S.V. The organ of local self-government as subject of non-governmental control over activity of police.

In the scientific article the author examines the problem of non-governmental control over activity of police, which is carried out by the organs of local self-government. The author analyses the modern state of such control and formulates recommendation of improvement of plenary powers of organs of local self-government in the field of control over activity of police.

Key words: organs of local self-government, non-governmental control, police, plenary powers.

Надійшла до редакції