

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Набатов Ігор Ігорович

**ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З
ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ (НА ПРИКЛАДІ ДЕПАРТАМЕНТУ
ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА МИКОЛАЇВСЬКОЇ
МІСЬКОЇ РАДИ)**

Спеціальність 074 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ
магістерської роботи на здобуття кваліфікації магістра

Миколаїв, 2019

Магістерська робота є рукописом

Робота виконана в Інституті державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили

Науковий керівник: кандидат історичних наук, доцент кафедри соціальної роботи, управління та педагогіки Інституту державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили **Малиновська Наталя Леонідівна**,

Рецензент: доктор історичних наук, професор кафедри місцевого самоврядування та регіонального розвитку Інституту державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили **Багмет Михайло Олександрович**

Захист відбудеться 25 березня 2019 р. о 10 годині на засіданні кафедри публічного управління та адміністрування Інституту державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили за адресою: 54003, м. Миколаїв, Акіма, 2 (1 Воєнна, 2).

З роботою можна ознайомитись у бібліотеці Чорноморського національного університету імені Петра Могили за адресою : 54003, м. Миколаїв, вул. 68 Десантників, 10.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. 2014 рік став для України дуже багатим на різноманітні події: саме в цей рік в Україні сталася революція в результаті якої кардинально змінився вектор розвитку України на зовнішньополітичній арені; саме в цей рік Україна втратила частину своєї території через відверто незаконні дії з точки зору міжнародного співтовариства та норм міжнародного права; саме в цей рік Україна стала державою, яка фактично опинилася у стані війни з найближчими сусідами, а з точки зору знову ж таки міжнародного права не тільки сусідами, а й гарантами безпеки; саме в цей рік відбулися чергові президентські та парламентські вибори; саме в цей рік був взятий курс на децентралізацію влади в Україні.

Останній аспект і став причиною вибору цієї теми, адже курс на децентралізацію мав певні наслідки, здебільшого позитивного характеру, але які в подальшому породили протилежні думки.

Влітку 2014 року, у зв'язку із проголошенням курсу на децентралізацію, були внесені перші зміни у законодавство, наслідком яких стало більше фінансування на «місцях», тобто органи місцевого самоврядування отримали можливість власноруч реалізувати величезну кількість проектів та вирішити величезну кількість проблем на території підконтрольних адміністративно-територіальних одиниць. Але питання готовності до таких змін представників органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів викликало сумніви.

Ці питання почали поставати вже через рік, коли були отримані перші наслідки реформи децентралізації. З одного боку 2015 рік став роком бурхливих ремонтів за рахунок коштів місцевого бюджету, а з другого боку – збільшенням причин контакту органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів.

Щорічно, починаючи з 2015 року, департамент житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради як головний розпорядник бюджетних коштів отримує для освоєння більше половини бюджету м. Миколаєва. За

такого, найбільш «цікавим» для аналізу взаємодії з правоохоронними органами виступає саме цей виконавчий орган Миколаївської міської ради.

Така взаємодія виражається у декількох напрямках:

- перевірки діяльності департаменту житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради в рамках загальної превенції;
- перевірка діяльності департаменту житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради на предмет дотримання вимог містобудівного законодавства під час виконання робіт з капітального ремонту, нового будівництва, реконструкції об'єктів житлово-комунальної сфери;
- перевірка діяльності департаменту житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради на предмет дотримання вимог Закону України «Про запобігання корупції»;
- перевірка діяльності департаменту житлово-комунального господарства на предмет використання свого права на звернення до суду із позовами про стягнення штрафних санкцій з недобросовісних підрядних організацій;
- перевірка діяльності департаменту житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради на предмет дотримання вимог Закону України «Про публічні закупівлі» при здійсненні закупівель за державні кошти.

Вказаний перелік не є вичерпним.

Нажаль, не завжди правоохоронні органи дотримуються приписів діючого законодавства. Мають місце ситуації, коли помилки з боку правоохоронних органів призводять до відверто абсурдних ситуацій, під час яких саме на органах місцевого самоврядування лежить тягар доказу неправильності дій правоохоронного органу.

Крім того, далеко не всі питання взаємодії правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування врегульовані діючими нормативними документами, що призводить до нестандартних ситуацій під час яких точно сказати як правильно діяти не представляється можливим.

Таким чином, питання взаємодії органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів є актуальним, а відтак аналіз цих стосунків та вироблення практичних порад є гостро необхідними в умовах сьогодення[56].

Окремі аспекти досліджуваної теми висвітлені у працях таких науковців: В.О. Бубрика, В.В. Голіна, М.В. Голуб, Н.Т. Гончарук, О.Ю. Лялюк, І.І. Набатов, Ю.С. Назар, О.І. Остапенко, А. Суббот, В.П. Філонов. Крім цього, значна частина досліджуваної теми висвітлена у діючих нормативних документах.

Об'єктом дослідження є конституційно-правові основи функціонування правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування в Україні. **Предметом дослідження** є аналіз взаємовідносин правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування в Україні на прикладі департаменту житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради.

Мета магістерської роботи – визначення правових підстав для взаємовідносин правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування та проблем таких взаємовідносин.

Завдання, які ми ставимо перед собою при написанні цієї магістерської роботи:

- проаналізувати загальні засади функціонування правоохоронних органів в Україні, визначити поняття «правоохоронного органу» в Україні, їх види та загальну характеристику;

- проаналізувати загальні засади функціонування органів місцевого самоврядування в Україні та департаменту житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради як органу місцевого самоврядування в Україні;

- проаналізувати нормативні основи взаємодії правоохоронних органів з органами місцевого самоврядування в Україні;

- дослідити приклади взаємодії правоохоронних органів з департаментом житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради на стадіях досудового розслідування та на судових стадіях;

- визначити шляхи удосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів в частині їх організаційного забезпечення та в частині можливих нововведень.

Досягнення виконання завдань було реалізовано шляхом застосування системи **теоретичних та емпіричних методів**. Зокрема: теоретичний аналіз та систематизація нормативних документів з проблеми; спостереження, спрямоване на аналіз конкретних прикладів взаємодії правоохоронних органів з департаментом житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради; узагальнення всієї отриманої інформації в єдину роботу із застосуванням методу системного підходу для логічного викладення інформації; історичний аналіз окремих складових досліджуваної теми тощо.

Наукова новизна полягає у тому, що вперше здійснено аналіз взаємодії правоохоронних органів з департаментом житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради із наведенням конкретних прикладів такої взаємодії.

Теоретичне значення роботи полягає в аналізі та наданні пропозицій щодо вирішення проблем у організаційному та нормативному регулюванні діяльності правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування в Україні.

Практичне значення роботи. Дана робота може служити основою для подальшого всебічного вивчення проблем взаємодії правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування в Україні. Запропоновані шляхи удосконалення взаємодії зазначених органів можуть бути взяті до уваги при внесенні відповідних змін у законодавство України.

Експериментальна база дослідження: конкретні документи, що були отримані департаментом житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради при взаємодії з різноманітними правоохоронними органами.

Апробація результатів дослідження. Окремі аспекти досліджуваної теми доповідались на II Міжнародній науковій Інтернет-конференції, присвяченій 15-річчю Миколаївського інституту права та 20-річчю юридичної освіти на

Миколаївщині (2013 рік, м. Миколаїв). Основні аспекти досліджуваної теми висвітлені на XXI Всеукр. наук.-метод. конф. : тези доповідей Публічне управління в Україні в умовах децентралізації влади та наближення її до європейських стандартів. Право (12-17 листопада 2018 рік, м. Миколаїв).

Публікації.

Набатов И. Публикация частных начал уголовного преследования в Англии и Уэльсе / И. Набатов // «Приватне право в умовах глобалізації: виклики постмодерну»: збірник наукових праць II Міжнародної наукової Інтернет-конференції, присвяченої 15-річчю Миколаївського інституту права та 20-річчю юридичної освіти на Миколаївщині. – Миколаїв : вид-во «Іліон», 2013. – С. 332-339.

Набатов І. Взаємодія органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами (на прикладі департаменту житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради) / І. Набатов // Могилянські читання – 2018 : Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти : XXI Всеукр. наук.-метод. конф. : тези доповідей Публічне управління в Україні в умовах децентралізації влади та наближення її до європейських стандартів. Право, Миколаїв, 12-17 листоп. 2018 р. / ЧНУ ім. Петра Могили. – Миколаїв : Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2018. – С. 79-81.

Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел у кількості 61 джерело, додатків у кількості 4 штук. Загальна кількість сторінок 105 (без додатків).

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми дослідження, визначено мету, об'єкт, предмет та завдання дослідження; наведено та обґрунтовано методи дослідження, сформульовано наукову новизну, теоретичну та практичну значущість роботи, подано дані щодо апробації результатів дослідження та публікацій по темі роботи, а також структуру роботи.

У першому розділі – «Теоретико-методологічні засади функціонування діяльності правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування в Україні» визначено загальні засади функціонування правоохоронних органів в Україні, визначено перелік державних органів, які відповідно до положень діючого законодавства мають статус правоохоронних органів, а також визначено нормативну основу функціонування правоохоронних органів в Україні.

Крім того, у першому розділі визначено загальні засади функціонування департаменту житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради як органу місцевого самоврядування в Україні. Водночас, в рамках розгляду цього розділу, визначено не тільки засади функціонування департаменту житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради, а і загальні засади функціонування органів місцевого самоврядування в Україні в цілому.

У другому розділі – «Взаємодія правоохоронних органів з органами місцевого самоврядування» проаналізовано нормативну основу взаємодії правоохоронних органів з органами місцевого самоврядування. Головним нормативним документом з цього приводу є Кримінальний процесуальний кодекс України, а також конкретні закони України, що регулюють діяльність відповідного правоохоронного органу.

Друга частина другого розділу присвячена аналізу конкретних прикладів взаємодії між правоохоронними органами та департаментом житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради із виявленням проблемних питань такої взаємодії.

В свою чергу у третьому розділі роботи, з урахуванням прикладів взаємодії проаналізованих у другому розділі, запропоновано шляхи удосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами. Зокрема, звернуто увагу на організаційні шляхи оптимізації зазначених органів, а також запропоновано конкретні зміни до діючих нормативних документів, які на нашу думку дозволять усунути колізійні питання, що виникають при взаємодії правоохоронних органів з органами місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

За результатами написання даного дослідження, ми дійшли наступних висновків.

1. На сьогоднішній день в Україні немає чіткого визначення поняття «правоохоронних органів». Так, є перелік органів, які слід вважати правоохоронними, але і він не є вичерпним, що значно ускладнює розуміння сутті правоохоронних органів і не дає можливість нормативно визначити ознаки, які будуть характеризувати правоохоронний орган задля розуміння чи можна його віднести до останнього чи ні.

При цьому, в рамках написання цієї роботи ми визначились, що для нас в першу чергу важливими для розуміння проблематики теми, що є предметом цієї роботи, є ті правоохоронні органи, які безпосередньо взаємодіють з департаментом житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради, а саме: органи прокуратури України, органи Національної поліції, органи служби безпеки, державне бюро розслідувань, Національне антикорупційне бюро та органи державної фіскальної служби.

Крім того, ми визначились, що відповідальним за взаємодію із зазначеними органами в департаменті житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради фактично є відділ кадрів та юридичного забезпечення. Покладання таких обов'язків саме на юридичну службу є логічним кроком, у зв'язку із тим, що саме цей відділ в першу чергу може виявити законність чи незаконність вимог правоохоронного органу, визначити правові підстави для можливої відмови в наданні тієї чи іншої інформації / копій документів тощо.

Варто зазначити, що досить часто виникають ситуації, коли саме завдяки юридичній службі департаменту житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради вирішення того чи іншого питання правового характеру набуло відповідного розвитку, який став правильним з точки зору вимог діючого законодавства. Основою для прийняття таких рішень був аналіз

положень діючого законодавства, що регулюють питання взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами в окремих ситуаціях.

2. Відповідно до вимог діючого законодавства України, взаємовідносини органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів врегульовані лише частково, - тільки частина правоохоронних органів має право вимагати відповіді на свої запити у чітко встановлені строки. Інша частина правоохоронних органів має право притягнути до адміністративної відповідальності за невиконання своїх законних вимог. При цьому, у другому випадку законодавець, на прикладі органів прокуратури України, не визначає які строки має право встановити прокурор для розгляду свого запиту. Тобто цілком можлива ситуація, що прокурор надасть для запиту, на який для відпрацювання об'єктивно потрібен значний обсяг часу, тільки один чи два дні, а потім у зв'язку із невиконанням своєї законної вимоги притягне до адміністративної відповідальності особу, яка стала винною у невчасному наданні такої інформації.

На нашу думку ці питання є досить важливими, адже саме з такої начебто неважливої деталі починається питання взаєморозуміння між правоохоронними органами та органами місцевого самоврядування.

Окрему увагу необхідно звернути на приклади, які ми навели у розділі 2.2. цієї роботи, адже значна частина наведених прикладів натякає нам на те, що має місце досить серйозна проблема незгодженості та непорозуміння між органами місцевого самоврядування та правоохоронними органами в Україні, що призводить у подальшому до невірних висновків з боку правоохоронного органу. В свою чергу, такі невірні висновки можуть негативно вплинути як на долю конкретної особи, яка через неправильне застосування норм матеріального та процесуального права може стати підозрюваною у вчиненні різноманітних кримінальних правопорушень, так і на питання щодо завдання інтересам територіальної громади шкоди у зв'язку із не занесенням інформації про кримінальне правопорушення до реєстру досудових розслідувань, і як наслідок, не притягнення до відповідальності осіб, що завдали таку шкоду.

З метою недопущення негативних ситуацій, які були викладені в цій роботі, ми спробували надати рекомендації щодо покращення взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами.

Удосконалення взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та правоохоронними органами можливо за умови, що буде визначено чіткі напрямки такого удосконалення.

Запропоновані нами шляхи удосконалення організаційних взаємовідносин між правоохоронними органами та органами місцевого самоврядування включають в себе ряд рекомендацій та заходів, які необхідно здійснити. При цьому, такі заходи можливо здійснити вже зараз, вони не потребують розробки нових нормативних рішень, а базуються на необхідності запровадження в життя діючих правових механізмів.

Фактично, всі заходи організаційного характеру потребують тісної співпраці представників правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування, в першу чергу шляхом налагодження відповідної комунікації між собою.

Серед основоположних напрямків організаційного характеру, на нашу думку, є напрямки поліпшення взаємодії дільничних офіцерів поліції із житлово-експлуатаційними підприємствами, з метою виявлення найбільш неблагополучних районів та сімей, вирішення проблем усунення умов, що сприяють розвитку неблагополучних сімей та районів, зокрема шляхом відповідного благоустрою території.

Крім того, є сенс для виділення окремих працівників з обох сторін, які будуть тісно пов'язані із забезпеченням виконання правил благоустрою в місті Миколаєві.

Для забезпечення сталої роботи правоохоронних органів, з боку органів місцевого самоврядування необхідно приділити увагу посиленню діяльності щодо закупівлі необхідної матеріально-технічної бази для правоохоронних органів, яка буде використовуватися для забезпечення правопорядку,

оперативної реакції на скоєні кримінальні правопорушення в рамках окремого населеного пункту тощо.

Стосовно нормативних нововведень, то не зважаючи на те, що такі нововведення потребують значних зусиль в частині проходження всіх етапів законодавчої ініціативи, на нашу думку, запропоновані нами нововведення, доповнення тощо, дійсно позитивно вплинуть на подальшу взаємодію правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування, а також зменшать кількість колізійних ситуацій.

Водночас, ми звертаємо увагу, що запропоновані нами на нормативному рівні нововведення будуть мати позитивний ефект лише у випадку належного використання таких нововведень. Зловживання повноваженнями та правами, які були нами запропоновані можуть лише спотворити основну ідею покращення взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та правоохоронними органами і призвести до протилежних наслідків.

Основні положення роботи представлено в таких публікаціях:

1. Набатов І. Публікація частних начал уголовного преследования в Англии и Уэльсе / І. Набатов // «Приватне право в умовах глобалізації: виклики постмодерну»: збірник наукових праць II Міжнародної наукової Інтернет-конференції, присвяченої 15-річчю Миколаївського інституту права та 20-річчю юридичної освіти на Миколаївщині. – Миколаїв : вид-во «Іліон», 2013. – С. 332-339.

2. Набатов І. Взаємодія органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами (на прикладі департаменту житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради) / І. Набатов // Могілянські читання – 2018 : Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти : XXI Всеукр. наук.-метод. конф. : тези доповідей Публічне управління в Україні в умовах децентралізації влади та наближення її до європейських стандартів. Право, Миколаїв, 12-17 листоп. 2018 р. / ЧНУ ім. Петра Могили. – Миколаїв : Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2018. – С.79-81.

АНОТАЦІЯ

Набатов І.І. Взаємодія органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами (на прикладі департаменту житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради). – На правах рукопису.

Магістерська робота на здобуття академічного ступеня магістра за спеціальністю публічне управління та адміністрування. – Чорноморський національний університет імені Петра Могили, Миколаїв, 2019.

Магістерська робота присвячена аналізу взаємодії правоохоронних органів з органами місцевого самоврядування на прикладі департаменту житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради.

У процесі дослідження визначено нормативний перелік правоохоронних органів в Україні та виокремлено ті правоохоронні органи, що найбільш часто взаємодіють з департаментом житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради. Визначено основні повноваження правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування. Проаналізовано конкретні приклади взаємодії правоохоронних органів з департаментом житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради. Визначено проблемні питання такої взаємодії та запропоновано шляхи вирішення таких проблемних питань.

Ключові слова: органи Національної поліції, органи прокуратури, орган служби безпеки, департамент житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради, взаємодія з правоохоронними органами, приклади взаємодії з правоохоронними органами.

АННОТАЦИЯ

Набатов И.И. Взаимодействие органов местного самоуправления с правоохранительными органами (на примере департамента жилищно-коммунального хозяйства Николаевского городского совета). - На правах рукописи.

Магистерская работа на соискание академической степени магистра по специальности публичное управление и администрирование. - Черноморский национальный университет имени Петра Могилы, Николаев, 2019.

Магистерская работа посвящена анализу взаимодействия правоохранительных органов с органами местного самоуправления на примере департамента жилищно-коммунального хозяйства Николаевского городского совета.

В процессе исследования определен нормативный перечень правоохранительных органов в Украине и выделены те правоохранительные органы, которые наиболее часто взаимодействуют с департаментом жилищно-коммунального хозяйства Николаевского городского совета. Определены основные полномочия правоохранительных органов и органов местного самоуправления. Проанализированы конкретные примеры взаимодействия правоохранительных органов с департаментом жилищно-коммунального хозяйства Николаевского городского совета. Определены проблемные вопросы такого взаимодействия и предложены пути решения таких проблемных вопросов.

Ключевые слова: органы Национальной полиции, органы прокуратуры, орган службы безопасности, департамент жилищно-коммунального хозяйства Николаевского городского совета, взаимодействие с правоохранительными органами, примеры взаимодействия с правоохранительными органами.

SUMMARY

Nabatov I.I. Interaction of local self-government bodies with law enforcement bodies (on an example of the department of housing and communal services of the Mykolayiv city council). - On the rights of the manuscript.

Master's work for obtaining the academic degree of a master's degree in the field of public administration and administration. - Black Sea National University named after Petro Mohyla, Nikolaev, 2019.

The master's thesis is devoted to the analysis of the interaction of law enforcement bodies with local self-government bodies, for example, the Department of housing and municipal services of the Mykolayiv City Council.

In the course of the study, the normative list of law enforcement agencies in Ukraine was identified and those law enforcement agencies that most often interact with the department of housing and communal services of the Mykolayiv City Council were identified. The basic powers of law-enforcement bodies and local self-government bodies are determined. The concrete examples of interaction of law enforcement bodies with the department of housing and communal services of the Mykolayiv city council are analyzed. The problem issues of such interaction are defined and ways of solving such problematic issues are proposed.

Key words: National Police, Prosecutor's Office, Security Service, Department of housing and communal services of Mykolayiv City Council, interaction with law enforcement agencies, examples of cooperation with law enforcement agencies.