

УДК 342.95 (477)

**С. А. Комісаров**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри правознавства  
Северодонецького інституту  
Приватного акціонерного товариства  
«Вищий навчальний заклад  
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»

## **ВЗАЄМОДІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В ХОДІ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ**

*У статті розглянуто основні сучасні положення взаємодії органів Національної поліції з населенням, що були закріплені в нормативно-правових документах, які регламентують діяльність органів внутрішніх справ, проаналізовано основні наукові розвідки та чинне законодавство у досліджуваній сфері, розкрито сучасні концептуальні підходи та особливості застосування в чинному законодавстві України норм щодо порушень публічного порядку.*

**Ключові слова:** громадський моніторинг, взаємодія з громадськістю, Національна поліція, населення, публічний порядок.

**Постановка проблеми.** Побудова демократичного суспільства вимагає від громадянина виконання своїх обов'язків перед державою, а від держави – забезпечення законних прав та свобод особистості. У сучасному світі сутність забезпечення захисту прав і свобод громадян є важливим показником досягнутого суспільством і державою рівня цивілізованості та демократизму. З огляду на соціально-економічні, політичні, ідеологічні та культурні перетворення для українського суспільства створення належних умов реального здійснення кожною особою і суб'єктом прав, свобод і законних інтересів є актуальною теоретичною і практичною проблемою. Конституція України закріплює право громадян на свободу, безпеку, право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання взаємодії правоохоронних органів із громадськістю завжди було актуальним на всіх ступенях розвитку держави. Науковий аналіз аспектів взаємодії правоохоронних органів з громадськістю був проведений у працях О.М. Бандурки, М.В. Голуба, О.М. Музичука, А.Й. Рогожина, О.В. Тимощука, В.І. Майорова. Вод-

ночас певні аспекти означеної проблематики залишаються мало дослідженими та потребують сучасного погляду.

**Мета статті** – з'ясування сучасного стану розвитку адміністративного законодавства України у сфері взаємодії Національної поліції України з громадськістю в ході попередження правопорушень в сфері публічного порядку, а також визначення науково-доречних пропозицій в обраній сфері.

**Виклад основного матеріалу.** У процесі дослідження різноманітних розробок нами звертається увага не тільки на міжнародний аспект проблематики, а й на національні традиції та досвід охорони публічного порядку громадянської. В англійській мові є загальноприйнятий термін "Community Policing" (поліцейська діяльність, орієнтована на громаду). Адже для того, щоб поліція ефективно здійснювала свою правоохоронну функцію, вона повинна реагувати на місцеві потреби, які мають визначати самі громади, повинна відбуватися взаємодія і комунікація між населенням і поліцією, а також слід дотримуватися індивідуального підходу до вирішення місцевих проблем у взаємодії з населенням та відповідальними органами влади. До того ж дуже важливо, щоб поліція біль-

ше приділяла уваги запобіганню злочинам (превентивній діяльності), а не реагуванню на вже скоєне правопорушення.

Дослідження окресленої проблематики викликане різними чинниками: по-перше, рівень скоєння правопорушень на території громади (за даними Державної служби статистики України у 2008 р. було порушено 390,2 тис. кримінальних проваджень, а в 2016 р. їх кількість зросла до 592,6 тис.); по-друге, поява різноманітних правоохоронних організацій («Національний корпус», «Правий сектор»).

Поняття «взаємодія» використовується тоді, коли йдеться про взаємоузгодженість дій різноманітних органів і організацій. Взаємодію розуміють у вузькому та широкому значенні. У широкому значенні взаємодія – це співпраця, яка розкривається у спільних узгоджених діях, спрямованих на спільну мету, у взаємній допомозі під час виконання завдань [2, с. 100]. У вузькому значенні взаємодія полягає у плановому здійсненні комплексу заходів у певній сфері, наприклад, у боротьбі зі злочинністю [3, с. 94]. В адміністративно-правовій літературі зазвичай взаємодію розглядають як будь-яку узгоджену діяльність державних органів і публічних організацій щодо виконання спільних завдань [4, с. 144].

Під час забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян перед підрозділами Національної поліції постає низка питань. Одне з них (питання взаємодії державних правоохоронних органів з громадськістю) стосується прав і свобод людини. З одного боку в Конституції нашої держави визначається, що людина в Україні визнається найвищою соціальною цінністю (ст. 3), конституційні права і свободи якої захищаються державою і суспільством, а з другого боку, самі громадяни захищають власні права та свободи. Що тісніше буде взаємодія між гілками влади і суспільством, то якісніші будуть правоохоронні, суспільні послуги.

Потреба у безпеці є однією з базових потреб людини, а співпраця поліції та громади – найкращий спосіб її забезпечити. Адже цей підхід ґрунтується на взаємодії між усіма, від кого залежить безпека – між громадою, поліцією та місцевою владою.

Галузеві закони України, що регулюють діяльність громадських організацій, прямо передбачають право громадськості (об'єднань) брати участь у формуванні державної правоохоронної та правозахисної політики. У профільному Законі «Про Національну поліцію» здійснення громадського контролю визначено в окремому розділі, який має назву «Громадський контроль поліції». Дискусійною є позиція законодавця щодо закріплення в розділі VIII «Громадський контроль поліції» ст. 88 «Взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування» та ст. 89 «Спільні проекти з громадськістю», адже зазначені заходи є формами взаємодії поліції з громадськістю, а не формами громадського контролю, які треба чітко розмежовувати [5].

Аналіз положень зазначеного вище розділу дозволяє схвально оцінити законодавчі форми здійснення громадської взаємодії (моніторингу), до яких віднесено звіт про поліцейську діяльність, прийняття резолюції недовіри керівникам поліції, залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських. Водночас, по-перше, такі форми належать і до контрольної діяльності, а по-друге, законодавець не встановлює остаточного переліку форм (методів) взаємодії (моніторингової діяльності).

У ч. 1 ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію» закріплене положення, що діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. Також у ч. 2 ст. 89 цього ж Закону говориться про співпрацю та взаємодію поліції з громадськістю як необхідну умову ефективної роботи поліції, співпраця між поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язаних зі здійсненням поліцейської діяльності, і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності такої діяльності [5].

Основні сучасні положення, які регламентують функціонування правоохоронних органів, зокрема підрозділів Націо-

нальної поліції з населенням, закріплені в нормативно-правових документах, які регламентують діяльність органів внутрішніх справ і були прийняті останнім часом. Так, у п. 8 положення «Про Міністерство внутрішніх справ України» зазначено, що МВС у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому порядку з органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців <...> [6].

Аналогічні напрямки діяльності органів внутрішніх справ відображені також у п. 8 положення «Про Національну поліцію», яке затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 877 від 28 жовтня 2015 р. [7].

На рівні публічної адміністрації ефективно діють сектори взаємодії з правоохоронними органами з питань запобігання і виявлення корупції. Правовою підставою діяльності останніх є закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» та локальні нормативно-правові акти (статути територіальних громад, місцеві положення про органи управління). До основних функцій зазначених підрозділів законодавець відносить організацію взаємодії з правоохоронними органами та штабом громадського формування з питань діяльності щодо забезпечення правопорядку в громаді, сприяння виконанню правоохоронними органами розпоряджень адміністрації з питань охорони правопорядку в громаді, розгляд звернень керівників підприємств, установ, організацій та громадян, що надходять до адміністрації з питань забезпечення публічного порядку, забезпечення заходів з питань запобігання та протидії корупції [8].

Наведені вище нормативно-правові акти дають змогу зробити висновок, що взаємодія підрозділів Національної поліції з громадськістю в ході попередження правопорушень у сфері публічної безпеки та порядку регулюється на конституційному, законодавчому та підзаконному рівнях. Певний вплив мають міжнародні нормативно-правові акти. Значний обсяг вдалося нагромадити локальній нормотворчості. Громадськість широко залучається до управління та вирішення суспільних

справ. Наприклад, громадським організаціям було запропоновано надсилати пропозиції щодо виконання Україною Плану дій Україна – ЄС.

У своєму дослідженні ми зупинимось на організації зовнішньої взаємодії щодо забезпечення публічного порядку, тобто такій взаємодії, яка складається за відсутності відносин підпорядкованості та поза межами структури органів Міністерства внутрішніх справ України. Слушною з цього приводу є думка про те, що, як правило, під час реалізації повноважень взаємодіють рівні суб'єкти, в іншому разі мова йде не про взаємодію, а про підпорядкування. Однак будь-який процес, і взаємодія також, має на увазі організаційну діяльність. Тобто організація взаємодії – це різновид управлінської діяльності суб'єктів, що мають владні повноваження [9, с. 23–25], узгодження діяльності суб'єктів шляхом застосування до них управлінського впливу [10, с. 239].

Наявністю підстав для організації взаємодії Національної поліції щодо забезпечення публічного порядку є, на наш погляд, законодавчо закріплені повноваження певних суб'єктів уживати заходів щодо запобігання та/або недопущення чи припинення правопорушень у сфері публічного порядку (наприклад, юридична особа, що провадить охоронну діяльність, оператор спортивної споруди тощо). Слід акцентувати увагу на тому, що безпосередня участь громадян у забезпеченні публічного порядку здійснюється шляхом добровільного сприяння ними органам внутрішніх справ.

Ще за радянських часів узгоджені за цілями та змістом дії правоохоронних органів та громадськості у сфері охорони правопорядку були поділені на п'ять основних блоків і включали спільні патрулювання, рейди, огляди; спільний аналіз оперативної ситуації; спільне планування заходів з охорони публічного порядку та боротьби зі злочинністю; обмін інформацією про виявлені причини та умови, що сприяють вчиненню злочинів та правопорушень; профілактичну роботу з представниками громадськості [11, с. 11]. Зазначимо, що у забезпеченні публічного порядку беруть участь багато суб'єктів, які можуть бути

спеціальними або ж такими, що цієї характеристики не мають. Досить великий перелік суб'єктів забезпечення публічного порядку не дозволяє повністю розглянути всі аспекти організації відповідної взаємодії Національної поліції, а отже, зупинимось на деяких із них.

Взаємодія із публічними формуваннями з охорони публічного порядку, на нашу думку, може бути однією з найдієвіших. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про участь громадян в охороні публічного порядку і державного кордону» публічні формування з охорони публічного порядку і державного кордону проводять свою діяльність під контролем органів внутрішніх справ шляхом спільного з працівниками органів внутрішніх справ патрулювання і виставлення постів на вулицях, майданах, залізничних вокзалах, в аеропортах, морських і річкових портах, у місцях компактного проживання громадян, розташування підприємств, установ, організацій, навчальних закладів; участі в забезпеченні охорони публічного порядку під час проведення масових заходів, погоджених у випадках, передбачених законом, з виконавчими органами місцевого самоврядування; участі у заходах правоохоронних органів, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень [12].

Погоджуємось, що недостатній якісний рівень такої діяльності зумовлений такими факторами: відсутністю оптимального залучення громадян та публічних формувань з охорони публічного порядку; відсутністю конструктивних пропозицій з боку зазначених підрозділів щодо підвищення ефективності діяльності публічних формувань; відсутністю систематичного моніторингу результатів такої взаємодії. Усі наведені недоліки не сприяють здійсненню взаємодії підрозділів поліції з населенням на належному рівні, а отже, зовсім не допомагають належному забезпеченню публічного порядку [13].

Іншим прикладом є організація взаємодії із суб'єктами охоронної діяльності недержавної форми власності. Базуючись на позиції А.Г. Сачаво, слід зазначити, що необхідність такої взаємодії зумовлена низкою обставин: спільністю

завдань, які постають перед органами внутрішніх справ і суб'єктами охоронної діяльності недержавної форми власності у сфері охорони правопорядку; різним обсягом повноважень суб'єктів охоронної діяльності недержавної форми власності та органів внутрішніх справ; особливістю призначення сил і засобів, що застосовуються для вирішення відповідних завдань; спорідненістю методів їх діяльності щодо забезпечення захисту життя, здоров'я та власності громадян, а також попередження правопорушень; характером заходів, здійснюваних з метою забезпечення безпеки особистості та власності; взаємозалежністю результатів їх спільної діяльності [14].

Для здійснення правового регулювання суспільних відносин щодо забезпечення публічного порядку базовим елементом є визначення основних термінів (суб'єктів та об'єктів), щодо яких буде застосовуватися закон. Базуючись на твердженні про необхідність оновлення підходу до розуміння публічно-правових відносин у сфері публічного порядку, доцільним є прийняття Закону про публічний порядок, завданням якого буде охорона прав і свобод громадян, конституційного ладу України, установленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного дотримання Конституції та законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

Слід підтримати роздуми М.В. Голуба, що вдосконалення взаємодії поліції з населенням – це необхідна умова існування довіри громадян до правоохоронних органів, а також і до влади в цілому. Впровадження в роботу правоохоронних органів моделей діяльності поліції зарубіжних країн по використанню консультативного механізму та співпраці з населенням у справі охорони громадського порядку – це нагальна потреба теперішнього часу. Існує необхідність у розробці та прийнятті нормативних документів, що регламентують цей аспект правоохоронної діяльності на державному і галу-

зевому рівнях (закони України; накази Міністра внутрішніх справ), а також у передбаченні правого закріплення видів морального та матеріального заохочення членів громадських формувань та громадян, які беруть індивідуальну участь у правоохоронній діяльності [15].

Реалізацію правоохоронної функції покладено як на державний механізм, так і на систему недержавних органів (органи місцевого самоврядування, громадські формування тощо). Існує об'єктивна потреба чіткого розмежування їх завдань та повноважень щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Слід вирішити низку завдань: по-перше, визначити коло суб'єктів правоохоронної діяльності та суб'єктів, які задіяні в здійсненні громадського контролю (індивідуальні, колективні); по-друге, зробити аналіз способів деталізації й конкретизації в чинному законодавстві та на локальному рівні відповідних повноважень органів публічної влади та Національної поліції; по-третє, розглянути правові та організаційні засади організації взаємодії органів Національної поліції України з громадськістю.

Отже, Національна поліція є специфічною ланкою в загальнодержавній системі забезпечення публічного порядку. У цьому аспекті на відведеній території її діяльність спрямована на організацію та здійснення заходів, що мають на меті зміцнення публічного порядку в публічних місцях та попередження його порушень. Необхідність зміни акцентів у відносинах між населенням та органами поліції зумовлює потребу посилення через здійснення цієї діяльності запобіжно-виховної ролі поліції, а не каральної. У такому разі критеріями оцінки такої діяльності буде стан правопорядку на відведеній території та рівень довіри населення, яке на ній проживає та працює.

Таким чином, виникла потреба у прийнятті нових нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, Департаменту Національної поліції України, які повинні регламентувати особливості взаємодії правоохоронних органів з населенням, підготувати методичні реко-

мендації про тематику та порядок проведення занять з громадськими помічниками поліції, розробити дієвий механізм залучення до правоохоронної діяльності осіб, які не є членами громадських формувань. Таку підготовку можна проводити як на базі територіальних управлінь Національної поліції, так і на базі навчальних установ Міністерства внутрішніх справ України і Державних вищих навчальних закладів Міністерства освіти і науки України.

**Висновки і пропозиції.** Організація діяльності поліції, яка заснована на підтримці її громадськістю і направлена на попередження злочинів та правопорушень у сфері публічного порядку, повністю відповідає умовам сьогодення.

З огляду на зміни у законодавстві та потреби українського суспільства головним завданням є узгодження діяльності поліції з охорони публічної безпеки та порядку з інтересами конкретної громади. Щоб у подальшому запропонувати дієві інструменти для покращення взаємодії правоохоронців і громадськості, потрібно визначитись із тим, що сьогодні думки, експертні рекомендації повинні бути доступними громадськості, а громадськість не повинна бути осторонь від вирішення нагальних питань, якими є проблеми взаємодії Національної поліції України з громадськістю в ході попередження правопорушень у сфері публічного порядку.

#### **Список використаної літератури:**

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Маркелов Т.Л. Взаимосвязь органов прокуратуры с общественностью в борьбе с правонарушениями. Проблемы участия общественности в борьбе с преступностью. М., 1978. С. 100–142.
3. Тенчов Э.С., Степанова И.Б. Криминология: учеб. для юрид. вузов / под ред. В.Н. Бурлакова, В.П. Сальникова. СПб., 1998. 608 с.
4. Звирбуль В.К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности: научные основы. М.: Юрид. лит., 1971. 165 с.
5. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.

6. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF>.
7. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 877 / Офіційний вісник України. 2015. № 89. Ст. 2971.
8. Регламент Голосіївської районної в місті Києві Державної адміністрації / Офіційний портал Голосіївської районної в місті Києві Державної адміністрації. URL: <http://golos.kievcity.gov.ua/content/sector-vzaiemodii-z-pravoohoronnyumy-organamy.html>.
9. Белоконь А.В. Внутриорганизационное и внешнеорганизационное взаимодействие органов внутренних дел в сфере лицензионно-разрешительной деятельности. Российский следователь. 2008. № 22. С. 23–25.
10. Шелковникова Е.Д. Теоретические основы и проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел в области контроля за оборотом оружия: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02; Федеральное гос. казен. учр-ние «Всерос. научно-исследов. ин-т Мин-ва внутр. дел Российской Федерации». М., 1999. 318 с.
11. Колпаков В.К. Взаимодействие милиции и общественности в сфере правопорядка. Киев: Укр. акад. внутр. дел, 1998. 80 с.
12. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-III / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 40. Ст. 338.
13. Небеський Ю.С. Адміністративно-правові засади охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян у сучасних умовах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Луганський держ. ун-т внутр. справ. Луганськ, 2008. 222 с.
14. Сачаво А.Г. Адміністративно-правові основи діяльності приватних охоронних структур та їх взаємодія з ОВС України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. академія внутр. справ України. К., 2004. 163 с.
15. Голуб М.В. Взаємодія поліції та населення як обов'язкова умова забезпечення належного стану публічного порядку в сучасних умовах. Форум права. 2016. № 2. С. 30–33 URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2016\\_2\\_7.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_2_7.pdf).

---

**Комиссаров С. А. Взаимодействие Национальной полиции Украины с общественностью в ходе предупреждения правонарушений в сфере общественного порядка**

*В статье рассмотрены основные современные положения взаимодействия органов Национальной полиции с населением, которые закреплены в нормативно-правовых документах, регламентирующих деятельность органов внутренних дел, проанализированы основные научные исследования и действующее законодательство в исследуемой сфере, раскрыты современные концептуальные подходы и особенности применения в действующем законодательстве Украины норм о проступках против публичного порядка.*

**Ключевые слова:** общественный мониторинг, взаимодействие с общественностью, Национальная полиция, население, публичный порядок.

**Komissarov S. Interaction of the National Police of Ukraine with the public at the prevention of offenses in the sphere**

*The main current provisions of interaction between the bodies of the National Police and the population have been fixed in the regulatory legal documents regulating the activity of the bodies of internal affairs, the main scientific research and current legislation in the field under investigation have been analyzed, modern conceptual approaches and peculiarities of application of the norms on misconduct in the current legislation of Ukraine public policy.*

**Key words:** public monitoring, interaction with the public, National police, population, public policy.