

УДК 342.9

ШЕВЧЕНКО С.І.

ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В ПРОЦЕСІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ

У статті проведено дослідження окремих особливостей взаємодії Національної поліції з громадськістю в процесі забезпечення публічного порядку. Здійснено аналіз юридичних концепцій взаємодії поліції з громадськістю в зарубіжних країнах. Визначено окремі шляхи вдосконалення діяльності Національної поліції в процесі взаємодії з громадськістю щодо забезпечення публічного порядку.

Ключові слова: взаємодія, поліція, поліцейська діяльність, публічний порядок, публічна безпека, громадськість.

В статье проведено исследование отдельных особенностей взаимодействия Национальной полиции с общественностью в процессе обеспечения общественного порядка. Осуществлен анализ юридических концепций взаимодействия полиции с общественностью в зарубежных странах. Определены отдельные пути совершенствования деятельности Национальной полиции в процессе взаимодействия с общественностью по обеспечению общественного порядка.

Ключевые слова: взаимодействие, полиция, полицейская деятельность, публичный порядок, общественная безопасность, общественность.

The article deals with the specific features of the interaction between the National Police and the public in the process of securing public order. Indicated that direct cooperation between the police and citizens is that among them are the following relationships in which they together solve the problems of crime and other offenses residence of citizens, thus providing problem solving law enforcement and human rights orientation. Compared with the Ukraine, the police of foreign countries based on detailed regulation of relationships between the police and citizens, as enshrined in current legislation. The necessity of fixing on the legislative level, by adopting normative legal acts, which will be directed to the clear regulation of the peculiarities of the interaction of bodies and units of the National Police with the population in the process of securing public order, is substantiated.

Key words: interaction; police; police activity; public order; public safety, public.

Вступ. Питання організації та управління суспільством, засоби і шляхи упорядкування суспільних відносин, найбільш прийнятні варіанти взаємодії громадськості й держави залишаються актуальними протягом усієї історії людства. Ефективність влади у демократичній державі залежить від якості її взаємодії з громадянським суспільством. Поліція як новоутворений орган публічної влади в Україні, як і інші правоохоронні органи, здійснює свою діяльність згідно з чинним законодавством, міжнародними стандартами та покликана забезпечити реалізацію, охорону і захист конституційних прав та свобод людини і громадянина. Тому сьогодні існує потреба у знаходженні шляхів для ефективної взаємодії поліцейських органів та громадськості. Проведений процес реформування поліції в Україні зумовив необхідність зміцнення взаємодії правозахисних органів державної виконавчої влади і суспільства.

З огляду на зазначене проблематика взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства має як теоретичне, так і практичне значення для розвитку відкритої держави в Україні.

Окремі аспекти взаємодії Національної поліції з громадськістю в процесі забезпечення публічного порядку, охорони публічного порядку, дотримання прав і свобод людини та громадя-

нина в Україні відображені в працях таких вітчизняних вчених, як О.Ф. Андрійко, І.В. Арістова, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.В. Білоус, В.О. Заросило, Р.А. Калюжний, О.Ф. Кобзар, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.В. Лошицький, Н.П. Матюхіна, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришко, О.М. Остапенко, О.С. Проневич, В.К. Шкарупа, О.С. Юнін та інших. Однак з огляду на об'єктивні та суб'єктивні причини в українських реаліях відсутні чіткі наукові висновки щодо взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства за сучасних умов.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження процесу взаємодії Національної поліції з громадськістю в процесі забезпечення публічного порядку та надання теоретичних рекомендацій щодо вдосконалення поліцейської діяльності у цій сфері.

Результати дослідження. Зарубіжний досвід поліцейської діяльності свідчить, що вона є ефективною лише за підтримки та довіри суспільства, створення партнерських відносин між поліцією та населенням. У розвинених країнах триває процес вдосконалення взаємодії між населенням та поліцією з метою забезпечення прав і свобод громадян, створення системи їх захищеності від злочинних посягань, що сприяє зростанню довіри населення до поліції.

Основні сучасні положення взаємодії органів внутрішніх справ з населенням закріплені в нормативно-правових документах, які регламентують діяльність органів внутрішніх справ і були прийняті протягом 2014–2015 рр. 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 <...>» [1]. Аналогічні напрямки діяльності органів внутрішніх справ відображені також у п. 8 положення «Про Національну поліцію», яке затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 877 від 28.10.2015 р. [2].

Якщо звернутись до Закону України «Про Національну поліцію» [3], то ч. 2 ст. 9 Закону вимагає від поліції забезпечення постійного інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, а ч. 6 цієї ж статті передбачає, що проекти нормативно-правових актів, що стосуються прав та свобод людини, обов'язково проходять громадське обговорення в порядку, визначеному Міністром внутрішніх справ України. 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 законодавець говорить про співпрацю та взаємодію поліції з громадськістю як про 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» [4].

Перша у світі модель поліційної діяльності, заснованої на підтримці та участі громадськості, була запроваджена у Великобританії у 1829 році Р. Пілом. Тоді вперше з'явилися люди, на думку яких поліційна автономія – це утопія, а найреактивніша стратегія (тобто стратегія, яка передбачає тільки реагування на інформацію про вже скоєний злочин) поліційної діяльності не може існувати у вакуумі. На підставі цієї тези, що відображала актуальність та необхідність співпраці поліції та населення, і була створена так звана «нова поліція».

На думку С.М. Калюжного, співпраця поліції та населення може бути зведена до двох загальних форм – консультації і безпосередньої співпраці.

Консультативний механізм полягає в тому, що поліція разом із населенням визначає проблеми, що існують на території її обслуговування. На Заході вважається, що кожен поліційний орган, якому не вдасться запровадити в практичну діяльність ефективний та міцний консультативний механізм для обговорення з громадськістю поліційної діяльності, не зможе діяти ефективно, тому що така діяльність потребує широкої підтримки громадськості.

Консультативний процес допомагає поліції встановлювати коротко- та довгострокові завдання для вирішення проблем боротьби зі злочинністю, приділяти увагу тим правопорушенням, які найбільше турбують населення.

Безпосередньо співпраця між поліцією і громадянами полягає в тому, що між ними встановлюються такі взаємовідносини, за яких вони разом вирішують проблеми злочинності та інших правопорушень за місцем проживання громадян, забезпечуючи цим вирішення завдань правоохоронної та правозахисної спрямованості.

Діяльність поліції зарубіжних країн побудована на детальній регламентації взаємовідносин поліції та громадян, що й закріплено в діючому законодавстві. На жаль, в Україні, як свідчить практика, досі існує низка не врегульованих законодавством аспектів взаємодії Національної поліції та громадськості.

Узгодження самостійних дій щодо боротьби з правопорушеннями та забезпечення публічного порядку може передбачатися планами роботи або іншими організаційними документами, а може здійснюватися усно, безпосередньо перед їх проведенням. Така форма взаємодії має важливе практичне значення, оскільки необхідність погоджувати дії суб'єктів правоохоронної діяльності ініціювала виникнення такого громадського формування, як громадські пункти охорони порядку та їх ради. Узгодження самостійних дій щодо боротьби з правопорушеннями та забезпечення публічного порядку дає змогу уникати дублювання правоохоронних функцій, забезпечити максимум присутності як працівників поліції, так і членів громадських формувань на підконтрольній їм території [5].

Слушною видається думка Ю. Аврутіна, який підкреслює, що система масового обслуговування – це насамперед організаторський і моральний принцип функціонування поліції, в основі якого лежать дві основні ідеї: по-перше, загальна ідея кібернетичної теорії масового обслуговування, що оперує такими поняттями, як «заявка», «відмова», «черговість обслуговування», «здатність системи виконати заявки» тощо; по-друге, ідея взаємних стосунків у системі «поліція – населення», згідно з якою поліція повинна ставитися до кожного громадянина, котрий потрапляє у сферу її юрисдикції, як до клієнта, якому потрібно виявити увагу і зробити це чемно, культурно, доброзичливо [6, с. 590].

Ст. 1 Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, затвердженого 17.12.1979 р. Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 34/169, передбачає, що посадові особи з підтримання правопорядку постійно виконують свої обов'язки, слугуючи громаді і захищаючи всіх осіб від протиправних актів відповідно до високого ступеня відповідальності, що вимагається їхньою професією [7]. У п. с примітки до цієї статті встановлено: «<...> служба суспільству передбачає надання послуг і допомоги тим членам громади, котрі з особистих, економічних, соціальних чи інших причин надзвичайного характеру потребують негайної допомоги» [8, с. 155–159].

Новелою прийнятого 2 липня 2015 р. Закону України «Про Національну поліцію» є визначення на державному рівні необхідності встановлення виключно партнерських засад взаємодії поліції і населення. Важливість інституту партнерства зумовлена насамперед тими функціями, які поліція виконує у суспільному житті, їх значущістю, а також тим, що поліцейська діяльність здійснюється в реальному соціальному просторі у безпосередньому контакті з громадянами [9]. Адже Закон визначає Національну поліцію як орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [3]. За таких умов, визначаючи соціальне призначення поліції як сервісної служби, персонал поліції має орієнтуватися на реалізацію стратегії “Community Policing” – «партнерство заради спокою» (стратегії, апробованої у країнах англосаксонської правової системи), а також на виявлення інноваційних форм діяльності поліції щодо формування безпечного суспільного простору [10].

Процес забезпечення публічного порядку на території певної адміністративно-територіальної одиниці або громади повинен відбуватися з урахуванням специфічних ознак цієї території. Під час організації процесу забезпечення публічного порядку керівництво відділу або відділення Національної поліції має поєднувати та комбінувати види та чисельність патрулів на певній ділянці залежно від оперативної обстановки (піші, на автомобілях, велосипедах). Також в наукових колах певні дослідники дотримуються позиції, що постійне закріплення офіцера поліції за певною ділянкою місцевості сприяє спрощенню його ідентифікації місцевими мешканцями та сприяє встановленню і покращенню партнерських відносин між поліцейським та місцевими жителями.

Під час реалізації покладених на неї повноважень по забезпеченню публічного порядку Національна поліція повинна стимулювати громадян повідомляти про всі надзвичайні події на певній території. Поліцейські повинні брати участь у соціальних, культурних та інших заходах, які проводяться на території їх обслуговування. Органи поліції мають заохочувати громадян до спільного забезпечення публічного порядку.

У своїй діяльності співробітники поліції повинні відійти від функції силового вирішення конфліктів, вони мають зосередитися на впровадженні функції соціального обслуговування на-

селення. Це включає допомогу населенню у вирішенні локальних конфліктів, надання консультацій, а також допомоги жертвам злочинів. Виконання таких функцій буде сприяти підвищенню довіри до поліції, що буде основою для подальшого залучення населення до забезпечення публічного порядку та попередження правопорушень [11].

Також важливим напрямком забезпечення взаємодії поліції з громадськістю є нормативно-законодавчий аспект. Раніше було зазначено, що такі сучасні нормативні акти, як положення «Про МВС», «Про Національну поліцію», Закон України «Про Національну поліцію» містять вимоги до органів внутрішніх справ щодо забезпечення взаємодії поліції з населенням. водночас із цими документами зараз час діють декілька нормативних актів, які на законодавчому та галузевому рівнях регулюють цю проблематику. Це Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» від 22.06.2000 р. № 1835. У документі не визначені інші випадки сприяння населення правоохоронним органам в охороні публічного порядку, які вже давно використовуються в зарубіжних країнах. Тому як суб'єкт законодавчої ініціативи Міністерство внутрішніх справ України має можливість виступити ініціатором внесення змін до вищезазначеного Закону.

На основі викладених позицій науковців можна з упевненістю говорити про необхідність їх закріплення на законодавчому рівні, тобто прийняття нормативно-правових актів МВС України, Національної поліції України, які будуть направлені на чітку регламентацію особливостей взаємодії органів та підрозділів Національної поліції з населенням у процесі забезпечення публічного порядку. На рівні практичних підрозділів необхідно підготувати методичні рекомендації щодо розроблення механізму залучення до процесу забезпечення публічного порядку осіб, які не є членами громадських формувань.

Висновок. З огляду на сказане можна дійти висновків, що вдосконалення взаємодії поліції з населенням – це необхідна умова існування довіри громадян до правоохоронних органів, а також і до влади в цілому; аналіз і використання зарубіжного досвіду участі населення у правоохоронній діяльності – це дійсний інструмент якісного покращення співробітництва поліції і громадськості, реальна можливість підвищення ефективності роботи поліції через впровадження в роботу правоохоронних органів моделей діяльності поліції зарубіжних країн по використанню консультативного механізму та співпраці з населенням щодо забезпечення громадського порядку – це нагальна потреба теперішнього часу; існує необхідність у розробці та прийнятті нормативних документів, які б регламентували цей аспект правоохоронної діяльності як на державному, так і на галузевому рівнях; необхідно передбачити правове закріплення видів морального та матеріального заохочення членів громадських формувань, а також громадян, які беруть індивідуальну участь у правоохоронній діяльності.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-n>.
2. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р., № 877. Офіційний вісник України. 2015. № 89. Ст. 2971.
3. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р., № 580-VIII / Верховні Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.
4. 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.
5. Хомишин І.Ю. Форми участі ОВС та громадських формувань органів місцевого самоврядування в охороні громадського порядку та боротьбі з правопорушеннями. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична»: зб. наук. праць. Львів, 2008. Вип. 1. С. 179–187.
6. Аврутин Ю. Міжнародна поліцейська енциклопедія / відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Шемшученко. К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. Т. 1. 590 с.
7. Юнін О.С. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності правоохоронних (поліцейських) підрозділів і можливості його застосування в Україні: монографія. Х.: Ніка Нова, 2014. 456 с.
8. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку: Резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 34/169 від 17 грудня 1979 р. Права людини: зб. док. / укл. В.С. Семенов, О.Н. Ярмиш та ін. Х, 1997. С. 155–159.

9. Кобзар О.Ф. Поліцейська діяльність в Україні: адміністративно-правовий аспект: монографія. Х.: Ніка Нова, 2015. 456 с.
10. Community-Policing (CP) burgernahe Polizeiarbeit. URL: www.sozialwiss.uni-hamburg.de.
11. Голуб М.В. Community Policing: сутність та складові елементи Право і безпека. 2012. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/2081/%CC>.

УДК 35.078.3:352.0

ШИЛО С.М.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті зосереджена увага на відсутності єдиного підходу до визначення сутності публічної адміністрації та її структурних елементів. Шляхом критичного аналізу сформованих у науковій літературі підходів та виокремлення істотних ознак запропоновано авторське визначення поняття публічної адміністрації. Наголошено, що складовими елементами публічної адміністрації є органи державної виконавчої влади (першочергові) і виконавчі органи місцевого самоврядування (другорядні). Виокремлено та надано характеристику головним принципам публічної адміністрації.

Ключові слова: публічна адміністрація, публічна влада, публічне управління, орган державної влади.

В статье сосредоточено внимание на отсутствии единого подхода к определению сущности публичной администрации и ее структурных элементов. Путем критического анализа сложившихся в научной литературе подходов и выделения существенных признаков предложено авторское определение понятия публичной администрации. Отмечено, что составляющими элементами публичной администрации являются органы государственной исполнительной власти (первоочередные) и исполнительные органы местного самоуправления (второстепенные). Выделены и охарактеризованы главные принципы публичной администрации.

Ключевые слова: публичная администрация, публичная власть, публичное управление, орган государственной власти.

The article focuses on the lack of a unified approach to the definition of the essence of public administration and its structural elements. By way of a critical analysis of the approaches developed in the scientific literature and the identification of essential features, the author's definition of the concept of public administration is proposed. It is emphasized that the constituent elements of public administration are the bodies of state executive power (priority) and executive bodies of local self-government (secondary ones). The main principles of public administration are distinguished and described.

Key words: public administration, public authority, public administration, state authority.

Вступ. У процесі розбудови правової держави виникла низка проблемних питань, що стосуються реформування існуючих і створення нових політичних, економічних інституцій, зокрема й масштабних змін в побудові публічної адміністрації європейського зразка на сучасних засадах визнання принципів законності, демократії та прав людини. Перехід від пострадянської системи органів влади на європейську систему спонукав Україну як правову, демократичну державу

© ШИЛО С.М. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративної діяльності (Національна академія внутрішніх справ)