


УДК 351.75+343.34

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2020.3.14>

Альона Валентинівна Комзюк,

*Харківський національний університету внутрішніх справ,
кафедра адміністративного права та процесу (викладач);*

 <https://orcid.org/0000-0002-2615-103X>,
e-mail: alenakomzuk@gmail.com

ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

Проаналізовано значення та правові засади взаємодії громадян з поліцією у сфері забезпечення охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями. Визначено поняття та види форм зазначеної взаємодії. Зроблено висновок про недостатність наукових розробок, присвячених проблемам взаємодії Національної поліції з громадськістю у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, зокрема щодо пошуку нових її форм. Запропоновано для впровадження окремі нові форми взаємодії Національної поліції з громадськістю, використання яких може покращити стан забезпечення правопорядку та боротьби з правопорушеннями.

Ключові слова: публічний порядок та безпека, охорона, поліція, громадські об'єднання, взаємодія, форми.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Розвиток України як демократичної, правової, соціальної держави, визнання найвищою соціальною цінністю життя та здоров'я, прав і свобод людини й громадянина зумовили реформування діяльності низки державних органів загалом і органів охорони правопорядку зокрема. Сприяє означеному процесу також переосмислення пересічним мешканцем країни ролі та місця Національної поліції в житті суспільства, важливості належної взаємодії між громадою й органами охорони правопорядку в різних сферах публічного та приватного життя [1].

Для найбільш ефективного виконання повноважень у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку Національна поліція України вступає у взаємодію з громадянами та громадськими об'єднаннями. Взаємодія є необхідною і важливою частиною роботи Національної поліції, в тому числі у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, завдяки чому досягається узгодження дій та спільної діяльності Національної поліції з іншими суб'єктами. Існуючі форми і методи взаємодії Національної поліції з громадськістю не відповідають вимогам сьогодення і потребують доопрацювання або ж пошуку нових. Тому виникає необхідність у проведенні ґрунтовного дослідження

проблем взаємодії Національної поліції з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку [2].

Стан дослідження проблеми

Питанням правоохоронної діяльності Національної поліції, в тому числі взаємодії її органів з громадськістю, присвятили свої праці багато науковців, зокрема М. О. Качинська, В. Ю. Кікінчук, О. М. Музичук, Ю. С. Назар, В. П. Пилипишин, Є. В. Сергієнко, М. П. Ткач, Ю. С. Торкайло та ін. Проте форми зазначеної взаємодії досліджені недостатньо.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є визначення поняття і видів форм взаємодії органів Національної поліції та громадськості у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, а також шляхів їх розвитку. Для досягнення поставленої мети необхідно визначити такі *завдання*: розкрити сутність взаємодії Національної поліції з громадськістю у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, їх зв'язків, а також визначити класифікацію форм взаємодії працівників Національної поліції з громадянами та їх об'єднаннями у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що в ньому здійснено удосконалення розуміння сутності і видів форм взаємодії органів Національної поліції та громадськості у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

Виклад основного матеріалу

Перш ніж вести мову про форми взаємодії органів Національної поліції і громадськості, необхідно з'ясувати загальне значення цього поняття. З точки зору філософії, термін «форма» (лат. *forma* – зовнішній вигляд) – це спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз¹. Як той або інший спосіб зовнішнього вираження змісту розуміється також форма управлінської діяльності [3, с. 306].

Отже, якщо функції діяльності розкривають основні напрямки цілеспрямованого впливу суб'єктів на об'єкти, то форми діяльності – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми діяльності показують, як практично здійснюється діяльність. Як справедливо зазначає О. М. Музичук, процес реалізації завдань і функцій діяльності знаходить свій юридичний вияв у відповідних формах. Форми діяльності визначаються характером відносин у певній сфері життєдіяльності людини. Суспільно корисна діяльність викликає різні наслідки: одні дії приводять до юридичних наслідків, інші – ні.

¹ Форма // Словник української мови : сайт. URL: <http://sum.in.ua/s/forma> (дата звернення: 01.09.2020).

Форми діяльності прямо чи опосередковано обумовлені тими юридичними приписами, за допомогою яких держава регулює діяльність фізичних та юридичних осіб, які, у свою чергу, обирають ті форми діяльності, що є найбільш виправданими й ефективними [4, с. 78].

Необхідно також з'ясувати поняття взаємодії як правової та управлінської категорії. У загальному розумінні взаємодія – це вплив однієї реалії (тіла, біологічної істоти, людини, співтовариства) на іншу реалію, що змінює їхню динамічну поведінку¹. Як філософська категорія взаємодія відображає процеси впливу різноманітних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість, зміну стану, взаємоперехід, а також породження одним об'єктом іншого, на що ми вже звертали увагу [5].

Про сутність взаємодії свідчать її ознаки. Зокрема, А. М. Подоляка виділяє п'ять основних її ознак: 1) погодженість діяльності. Вона впливає на спільні дії, об'єднуючи їх у єдине ціле – систему. Погодженість передбачає ряд відповідних дій та використання загальних або доповнюючих одні одних форм і методів реалізації цих дій; 2) певну кількість суб'єктів. Допускається участь як мінімум двох сторін, причому кожна з цих сторін можуть представляти кілька учасників; 3) поєднання зусиль суб'єктів, що визначають відносини співпраці між ними та мають спільні цілі й інтереси для взаємодіючих сторін. Виходячи з практичних потреб і теоретичних засад, можна виділити дві основні концепції взаємодії. Перша полягає в тому, що взаємодія – це погоджена діяльність. Така концепція приводить до виникнення ілюзії прямої регламентації владного характеру. Сутність другої концепції полягає в тому, що взаємодія – це доповнення можливостей один одного на умовах спільної користі від цього для всіх учасників взаємодії. Саме друга концепція забезпечує об'єктивність взаємозв'язків між суб'єктами. Взаємодія не може відбутися без ініціативи як мінімум однієї зі сторін. Крім того, необхідна наявність зустрічних пропозицій іншої сторони щодо ініціатора; 4) партнерський характер відносин, що здійснюється в рамках співпраці, при цьому сторони рівні і незалежні одна від одної; 5) законність, відповідно до якої реалізуються дії та використовуються форми, методи, сили і засоби [6].

Ураховуючи викладене, формами взаємодії Національної поліції з громадськістю у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку варто вважати той або інший спосіб зовнішнього вираження процесів впливу органів Національної поліції та представників громадськості один на одного, спрямованих на забезпечення публічної безпеки і порядку.

¹ Взаємодія // Енциклопедія сучасної України : сайт. URL: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=33901 (дата звернення: 01.09.2020).

Перш ніж визначити види зазначених форм, необхідно з'ясувати правові засади взаємодії поліції та суспільства на засадах партнерства. Ця взаємодія здійснюється на основі низки нормативних актів, серед яких:

- Конституція України;
- Закон України «Про Національну поліцію»;
- Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»;
- Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» від 28 липня 2017 р. № 650;
- Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України» від 19 грудня 2017 р. № 1044.

Як зазначається в науковій літературі, варто мати також на увазі, що такі відносини сьогодні регулюються не лише національним законодавством, а й нормами міжнародного права. В розділі IV «Взаємодія з етнічними громадянами» Рекомендацій ОБСЄ з питань поліцейської діяльності в багатонаціональному суспільстві зазначається, що перед поліцією повинно бути поставлено завдання вироблення методів і практики взаємодії і співробітництва з меншинами, а також спільного створення атмосфери довіри на місцевому, регіональному та загальнодержавному рівнях [7].

Вивчити всі сторони взаємодії можливо, лише спираючись на класифікацію відомих правоохоронній практиці зв'язків органів поліції з громадськістю. Така система дає змогу вивчити та швидше знайти закономірності щодо поліпшення співпраці поліцейських із громадою.

Вичерпний перелік форм взаємодії поліції з громадськістю вказати дуже складно, тому слід їх виділити в певні підгрупи: спільна діяльність, пов'язана із заходами щодо боротьби з правопорушеннями; координування самостійних дій у сфері охорони громадського порядку; взаємодія громадських об'єднань правоохоронної спрямованості з поліцією; обмін оперативною інформацією щодо ситуацій, які склалися; надання допомоги працівниками поліції громаді у здійсненні заходів щодо припинення та попередження правопорушень; створення цивільно-поліцейських академій для освіднення громадськості про діяльність поліції, а також проведення спеціальних занять для громадян, які бажають спільно з поліцією виконувати правоохоронні завдання, тощо.

У спеціальній літературі висловлено різні підходи до класифікації форм взаємодії органів поліції та громадськості. Так, О. І. Безпалова формами реалізації напрямків реалізації інституціями громадянського суспільства правоохоронної функції держави називає участь в діяльності громадських організацій правоохоронної спрямованості;

індивідуальну (неформальну) реалізацію громадянського обов'язку. Зазначені форми можуть бути застосовані як у результаті налагодження взаємодії з правоохоронними органами, так і шляхом здійснення безпосередньої участі у правоохоронній діяльності в межах наданих законодавством повноважень [8].

Найбільш поширеними критеріями класифікації форм взаємодії органів поліції і населення називають часові характеристики (постійна і тимчасова), відношення до системи (внутрішня і зовнішня) та положення суб'єктів взаємодії в ієрархії елементів системи (горизонтальна і вертикальна). Однак О. М. Музичук вважає, що трьох критеріїв недостатньо, щоб охарактеризувати усе різноманіття аспектів взаємодії правоохоронних органів і громадськості, навіть якщо мати на увазі найбільш поширене розуміння взаємодії, тобто вузьке за змістом. Тому до трьох зазначених критеріїв учений додає такі:

1) за характером підстав для взаємодії (за підставами виникнення) можна виділити взаємодію: регламентовану, за вказівкою одного із керівників суб'єктів взаємодії, ініціативну;

2) за способом вирішення спільних завдань: самостійну (автономну), сумісну;

3) за просторовими характеристиками: близько розташовану, віддалену;

4) за характером зв'язків суб'єктів взаємодії: безпосередню, опосередковану;

5) за характером умов взаємодії (за станом середовища функціонування): звичайну, екстремальну;

6) за особливостями «технології»: послідовну, паралельну;

7) за кількістю суб'єктів взаємодії: двосуб'єктну, багатосуб'єктну (змішану);

8) за етапами безпосередньої діяльності: попередню, основну, заключну;

9) за сферами, напрямками діяльності: у сфері управлінської діяльності, у сфері охорони громадського порядку, профілактичної діяльності, у сфері адміністративної діяльності міліції, у сфері оперативно-розшукової діяльності, у сфері охорони власності тощо;

10) за формами діяльності (відповідно до етапів і стадій управлінського циклу): під час аналізу інформації, під час підготовки управлінського рішення, під час реалізації управлінського рішення, під час контролю і т. ін.;

11) за спрямованістю функціонування взаємодіючих суб'єктів: позитивну, негативну; за ступенем однорідності функцій взаємодіючих суб'єктів: взаємодію суб'єктів, які виконують однорідні функції, взаємодію суб'єктів, які виконують різні функції [4, с. 173].

Отже, аналіз юридичної літератури та правоохоронної практики дозволяє стверджувати, що точний список форм взаємодії поліції з

громадськістю визначити практично неможливо, тому виділимо їх основні підгрупи:

- спільна діяльність пов'язана із заходами щодо боротьби з правопорушеннями. Це діяльність, де має місце виявлення обставин, які стосуються охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями. У подальшому розподіл сил та засобів, які існують в їх розпорядженні. Здійснюються сумісні патрулювання, захист та охорона власності, правоохоронні рейди з метою забезпечення правопорядку тощо;

- координування самостійних дій у сфері охорони громадського порядку здійснюється у вигляді плану або інших документів, у деяких випадках узгодження таких дій здійснюється усно, перед їх виконанням. Таке попереднє обговорення самостійних дій щодо боротьби з правопорушеннями дає змогу обійти повторення завдань (функцій) правоохоронної спрямованості, а також задіяти максимальну кількість присутніх працівників поліції і громадян, які є членами громадських об'єднань на закріпленій за ними території;

- надання допомоги громадським об'єднанням під час здійснення ними правоохоронних заходів;

- обмін оперативною інформацією щодо ситуацій, які склалися;

- надання допомоги працівниками поліції громаді у здійсненні заходів щодо припинення та попередження правопорушень;

- створення цивільно-поліцейських академій для інформування громадськості про діяльність поліції, а також проведення спеціальних занять для громадян, які бажають спільно з поліцією виконувати правоохоронні завдання.

Варто звернути увагу також на певні недоліки, які зустрічаються у практичному здійсненні взаємодії поліції з громадськістю у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. Найголовнішою є відсутність дієвого правового механізму (відомчого нормативно-правового акта), яким би визначався порядок організації такої співпраці, зокрема проведення підготовки громадських формувань з охорони громадського порядку для виконання поставлених перед ними завдань, прийняття у них заходів щодо готовності до несення служби, контролюючі повноваження для припинення діяльності формально існуючих громадських формувань тощо.

Спільна діяльність працівників Національної поліції з громадськістю під час виконання правоохоронних завдань потребує постійного підвищення її якості. Важливо також вести безперервний пошук можливих нових форм зазначеної взаємодії, що сприятимуть ефективнішій спільній діяльності у сфері забезпечення правопорядку та боротьби з правопорушеннями за участю громадян. До числа можливих таких форм можна віднести розроблення і впровадження низки програм:

– «Взаємодія поліції та громади». Це інтерактивна багатофункціональна онлайн-платформа, що сприяє налагодженню комунікації між поліцією та громадами міст і містечок України. Платформа має дві складові: сервіси «Спитай поліцейського» та «Електронний кабінет дільничного». Перший сервіс дає можливість містянам просто і швидко ставити питання поліції й отримувати на них відповіді-роз'яснення¹;

– «Стоп насильству серед підлітків». Один раз на тиждень за участю школярів та працівників поліції організовується гра в теніс, проводяться футбольні матчі. Таким чином охоплюються всі школи підконтрольної території. Метод приятельських відносин із поліцейськими покликаний сформувати в кожному лідерські якості, дружні стосунки між учнями, а також зменшити кількість випадків знущань, залякувань у колективі серед школярів;

– «Майбутні захисники». Створення дитячої поліцейської академії. Тісні зв'язки, спільні заходи з учнями початкових класів (спільна рибалка, шкільний патруль), що дасть змогу донести до кожного презентаційний матеріал;

– «Сусіди-правоохоронці». Метою такої програми є реагування поліцейських на інформацію, надану сусідами на території проживання.

Необхідно також використовувати зарубіжний досвід із практики налагодження взаємодії поліції та суспільства на засадах партнерства. Наприклад, цікавий досвід було напрацьовано в місті Гопкінс (Міннесота, США), де використовуються такі форми взаємодії: протидія булінгу; сусідська варта; копи і діти; взаємодія з бізнес-структурами; взаємодія з іншими органами влади. Перераховані форми передбачають не лише певні види діяльності поліцейських, а й заходи для їх спільної реалізації [9]. Як слушно зазначив зарубіжний фахівець С. Вайт, роль поліції вже не полягає просто у забезпеченні правопорядку шляхом застосування сили чи примусу, а й передбачає надання послуг – «для громадян і разом із громадянами»².

Висновки

Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що ефективне виконання Національною поліцією України повноважень у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку потребує налагодження дієвої взаємодії з громадянами та громадськими об'єднаннями. Формами взаємодії Національної поліції з громадськістю у сфері забезпечення

¹ Взаємодія поліції та громади : сайт. URL: <https://bezpechne.community/> (дата звернення: 01.09.2020).

² White S. The Importance of Community Policing in Troubled Times. Conference Paper for the International Crime Prevention Conference, 14–17 November 2011, Singapore.

публічної безпеки і порядку варто вважати той або інший спосіб зовнішнього вираження процесів впливу органів Національної поліції та представників громадськості один на одного, спрямованих на забезпечення публічної безпеки і порядку. Основними формами взаємодії поліції з громадськістю є: спільна діяльність, пов'язана із заходами щодо боротьби з правопорушеннями; координування самостійних дій у сфері охорони громадського порядку; надання допомоги громадським об'єднанням під час здійснення ними правоохоронних заходів; обмін оперативною інформацією щодо ситуацій, які склалися; надання допомоги працівниками поліції громаді у здійсненні заходів щодо припинення правопорушень та запобігання їм; створення цивільно-поліцейських академій, проведення спеціальних занять для громадян, які бажають спільно з поліцією виконувати правоохоронні завдання. З метою підвищення ефективності взаємодії поліції з громадськістю доцільно розробити і впровадити низку програм.

Список бібліографічних посилань: **1.** Качинська М. Взаємодія поліції та громадськості як форма превенції насильства в сім'ї. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 1/2. С. 96–100. **2.** Кікінчук В. Ю. Форми взаємодії Національної поліції з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки та порядку в державі. *Право.ua*. 2017. № 1. С. 81–86. **3.** Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Золота миля, 2011. 584 с. **4.** Музичук О. М. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. 193 с. **5.** Комзюк А. В. Взаємодія з громадськими об'єднаннями як принцип діяльності Національної поліції. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2016. № 4 (75). С. 147–155. **6.** Подоляка А. М. Взаємодія державних органів в охороні громадського порядку. *Форум права*. 2009. № 2. С. 338–344. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2009_2_53.pdf (дата звернення: 01.09.2020). **7.** Процких О. Ю. Інформаційна взаємодія Національної поліції України з органами публічної влади та громадськістю. *Право і Безпека*. 2015. № 4 (59). С. 50–55. **8.** Безпалова О. І. Особливості участі інституцій громадянського суспільства у процесі реалізації правоохоронної функції держави. *Юридична наука*. 2015. № 8. С. 42–49. **9.** Логвиненко Б. О., Кравченко І. С. Взаємодія поліції та суспільства на засадах партнерства в діяльності підрозділів превентивної діяльності : метод. рек. Дніпро : Дніпропетровськ. держ. ун-т внутр. справ, 2018. 20 с.

Надійшла до редколегії 04.09.2020



Komziuk A. V. Forms of Interaction of the National Police with the Public in the Field of Ensuring Public Safety and Order

Interaction is a necessary and important part of the work of the National Police, including in the field of public safety and order. Due to the interaction we achieve the coordination of

actions and joint activities of the National Police with other entities. Existing forms and methods of the interaction between the National Police and the public do not meet the current requirements and need to be refined or finding new forms and methods. Therefore, there is the need to conduct a thorough study of the problems of the interaction of the National Police with other entities of ensuring public safety and order.

The author of the article has analyzed the importance and legal principles of the interaction of citizens with the police in the field of public order protection and combating crime. The concepts and forms' types of the specified interaction have been defined. It has been concluded that there is a lack of scientific research focused on the problems of the interaction of the National Police with the public in the field of public safety and order, in particular on finding its new forms.

To achieve this purpose, the author has revealed the essence of the interaction of the National Police with the public in the field of public safety and order, their relations, as well as has defined the classification of forms of the interaction of the National Police with citizens and their associations in the field of public safety and order.

The scientific novelty of the study is that it improves the understanding of the nature and types of forms of the interaction between the National Police and the public in the field of public safety and order.

Summarizing the above, we can conclude that the effective implementation of the authorities in the field of public safety and order by the National Police of Ukraine requires the establishment of effective interaction with citizens and public associations.

The author has offered some new forms of the interaction between the National Police and the public for the implementation, the use of which can improve the state of law enforcement and the fight against crime.

Key words: public order and security, protection, police, public associations, interaction, forms.

