

РОЗДІЛ III

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК: 351.74

DOI: <https://doi.org/10.32366/2523-4269-2021-77-4-110-115>



Анісімов Кирило Ігорович,

аспірант

(Донецький державний університет

внутрішніх справ, м. Маріуполь)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2760-0500>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІЦІЇ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті проаналізовано адміністративно-правове забезпечення взаємодії поліції та територіальних громад. Констатовано, що створення партнерських відносин між поліцією та громадянським суспільством є пріоритетним напрямом поліцейської діяльності в процесі реалізації правоохоронної функції. Охарактеризовано адміністративно-правове забезпечення налагодження партнерських відносин між указаними інституціями як таке, що має динамічний характер і спрямоване на вдосконалення організаційних та правових основ взаємодії поліції і громади. Визначено пріоритетну роль Конституції України в процесі формування адміністративно-правового статусу Національної поліції України, адже конституційно-правова обумовленість змістовного та нормативно-правового наповнення поліцейської діяльності пов'язана з відтворенням у законодавстві про Національну поліцію цінностей, які слугують основою конституційних постулатів у сфері прав і свобод людини й громадянина.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення; взаємодія; Національна поліція України; територіальні громади; партнерські відносини; громадянське суспільство; поліцейська діяльність; правоохоронна функція; Конституція України; права і свободи людини; публічна безпека.

Постановка проблеми. Процес забезпечення належного рівня публічного порядку та безпеки є пріоритетним напрямом державної політики. Цей напрям займає важливе місце в системі правових відносин між органами публічного управління та громадянським суспільством, що виражається в делегуванні громадянами частини повноважень у сфері публічного управління відповідним органам державної влади. Водночас органи публічного управління мають забезпечувати безпеку мешканців громади, які потребують захисту власних прав та унеможливлення їх порушень.

Тому реалізація державної політики у сфері дотримання прав людини передбачає активне запровадження механізмів взаємодії між органами державної влади та громадянським суспільством.

Одним із напрямів такої взаємодії є спільна діяльність поліції та інститутів громадянського суспільства в особі територіальних громад. Національна поліція України

як орган державної влади здійснює поліцейську функцію, яка проявляється в реалізації завдань поліції, визначених статтею 2 Закону України «Про Національну поліцію», що передбачають забезпечення публічної безпеки й порядку; охорону прав і свобод людини, а також інтересів суспільства й держави; протидію злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [1].

Отже, успішна реалізація вказаних завдань можлива за умови тісної взаємодії поліції та територіальних громад, що й обумовлює актуальність цього дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії поліції та територіальних громад було предметом наукових досліджень у роботах В. М. Бесчастного, С. В. Бурлакова, І. В. Вичалківського, М. В. Завального, О. С. Лютюка, Р. В. Миронюка, Л. Г. Могілевської, М. В. Савчина, У. С. Шадської.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі наукових публікацій, чинного адміністративного законодавства та практики його реалізації проаналізувати адміністративно-правове забезпечення взаємодії поліції і територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. За словами В. М. Бесчастного, «пріоритет у діяльності поліції – не стільки реагування на кримінальні прояви, скільки участь у вирішенні всього комплексу проблем, які має населення конкретної місцевості у сфері дотримання закону. Від поліції очікується прояв цікавості не лише до інформації, що стосується правопорушень, але й до потреб громадян, їх проблем, ускладнення стосунків, які становлять підґрунтя для загострення криміногенної ситуації» [2, с. 7]. Інакше кажучи, пріоритет поліцейської діяльності в процесі реалізації правоохоронної функції має насамперед створення партнерських відносин між поліцією та громадянським суспільством.

Адміністративно-правове забезпечення налагодження партнерських відносин між указаними інституціями має динамічний характер, якому притаманне постійне вдосконалення організаційних та правових основ взаємодії поліції та громади. Зокрема, ОБСЄ визначила своїм основним завданням встановлення партнерських відносин між поліцією та громадянським суспільством, зміст яких розкривається в активному співробітництві двох зазначених вище інституцій щодо вирішення проблем забезпечення публічного порядку та безпеки, захисту життя, здоров'я, основоположних прав і свобод людини, попередження і припинення кримінальних правопорушень, надання адміністративних послуг населенню тощо.

На думку фахівців ОБСЄ, до основних питань, які потрібно брати до уваги поліцейським, що працюють із населенням, належать: аналіз проблем безпеки, які можна вирішити у взаємодії з населенням; визначення соціальних груп населення та пріоритетів у роботі з цими групами; розробка програм (напрямів роботи) взаємодії з населенням, де будуть ураховані інтереси різних соціальних груп; процедури визначення необхідності та пріоритетності реалізації цих програм у конкретних громадах; визначення найефективніших методів, способів та форм вирішення проблем безпеки у взаємодії з населенням; визначення кола партнерів серед державних та місцевих інституцій задля реалізації ініціатив; спільна розробка плану заходів із залученням партнерів; вироблення процедур аналізу ефективності реалізованих проєктів, зокрема оцінки їхньої відповідності запитам конкретних громад у сфері безпеки [3, с. 45]. Із змісту цих питань стає зрозумілим, що основною передумовою партнерства між поліцією та громадянським суспільством є необхідність підвищення рівня залучення громади до вирішення питань у сфері забезпечення публічної безпеки й порядку.

Слід зауважити, що Конституція України закріпила найважливіші основоположні принципи формування та ефективного функціонування громадянського суспільства. Вплив конституційних положень на формування партнерських відносин між громадянським суспільством та державно-владними інститутами чітко визначив О. С. Лютюк,

підкресливши, що становлення громадянського суспільства відбувається в умовах реформи державної влади й усіх сфер суспільного життя на основі Конституції України та спрямоване на збалансоване поєднання рівноправного співробітництва й координації діяльності державних органів влади та недержавних структур: громадських об'єднань, асоціацій, рухів, спілок і т. д. [4, с. 63].

Доповнюючи думку автора щодо формування партнерських відносин між органами публічного управління та інститутами громадянського суспільства, слід наголосити на складному та суперечливому характері процесу становлення громадянського суспільства. Крім того, поліція в цьому процесі відіграє стабілізаційну роль, оскільки Закон України «Про Національну поліцію» побудований на демократичних принципах, коли людина, її життя та здоров'я визнаються найвищою соціальною цінністю в діяльності Національної поліції України. Тобто адміністративно-правовий статус поліції ґрунтується на демократичних принципах організації держави та громадянського суспільства, ознакою яких є безумовна повага й дотримання прав і свобод людини.

Роль Конституції України в процесі формування адміністративно-правового статусу Національної поліції України має першорядне значення, адже конституційно-правова обумовленість змістовного та нормативно-правового наповнення поліцейської діяльності пов'язана з відтворенням у законодавстві про Національну поліцію цінностей, які слугують основою конституційних постулатів у сфері прав і свобод людини й громадянина.

Наприклад, положення статті 3 Конституції України, відповідно до якої людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, стають засадами людиноцентристської спрямованості законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності поліції.

Так, згідно із Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність», одним з основоположних принципів оперативно-розшукової діяльності є дотримання прав і свобод людини. Серед гарантій законності під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, за статтею 9 коментованого законодавчого акта, передбачено обов'язок Національної поліції України та інших правоохоронних органів невідкладно поновити порушені права й відшкодувати заподіяні матеріальні та моральні збитки в повному обсязі в усіх випадках порушення прав і свобод людини або юридичних осіб в процесі здійснення оперативно-розшукової діяльності, а також у разі, якщо причетність до правопорушення особи, щодо якої здійснювалися оперативно-розшукові заходи, не підтвердилася [5].

Законодавчі основи співпраці поліції і територіальної громади розкрито в статті 88 Закону України «Про Національну поліцію», відповідно до якої керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення [1]. Отже, зазначений Закон створює правові передумови для активної співпраці органів Національної поліції України та органів місцевого самоврядування, зміст якої закріплено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та низці інших законодавчих актів.

Зокрема, відповідно до підпункту 2 пункту «а» частини 1 статті 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать питання щодо сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, Служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури й Державної кримінально-виконавчої служби України [6]. Щоправда, указана норма не розкриває змісту діяльності, яка є предметом взаємодії органів Національної поліції України та органів місцевого самоврядування.

Очевидно, що взаємодія органів Національної поліції України та органів місцевого самоврядування не обмежується лише спільною охороною публічного порядку та безпеки, передбаченою Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [7]. Свідченням цього є положення статті 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що визначає повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Крім цього, організаційно-правові засади спільної реалізації органами Національної поліції України та громадянами заходів із забезпечення публічного порядку й безпеки також закріплено в Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [7]. У цьому законодавчому акті як суб'єкт реалізації правоохоронної функції з боку територіальної громади визначено громадські формування. Варто звернути увагу на деякі правові неточності, що наявні у вказаному Законі.

По-перше, слід наголосити на невизначеній ролі Національної поліції України та Держприкордонслужби України в процесі реалізації механізму утворення громадських формувань.

Зокрема, відповідно до частини 2 статті 4 цього Закону, утворення громадського формування здійснюється шляхом прийняття відповідного рішення на зборах громадян. Водночас присутність на зборах представників трудових колективів, навчальних закладів, правоохоронних органів, підрозділів Державної прикордонної служби України та громадськості лише допускається і не є обов'язковою.

Закон передбачає надання допомоги місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування та правоохоронними органами в процесі створення громадських формувань, однак контроль поліції за кількісним та якісним складом останніх, на жаль, не входить до компетенції поліції. Проте поліція має першочергову зацікавленість в ефективності виконання правоохоронної функції представниками громадськості, адже згідно з частиною 3 статті 3 цього ж законодавчого акта повсякденна (оперативна) діяльність таких формувань організовується, спрямовується і контролюється відповідними органами Національної поліції України.

По-друге, стаття 3 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» містить неповний перелік принципів участі громадян в охороні публічного порядку та безпеки. Значення правових принципів вдало підкреслив М. В. Савчин, зазначивши, що принципи права забезпечують суттєвий, стійкий, регулятивний правовий зв'язок між різними нормами права та іншими нормативними приписами, слугують основним засобом для орієнтиру в правотворчості, систематизації, інтерпретації та реалізації права. У випадку виявлення невідповідності правових приписів, норм принципам права останні повинні інтерпретуватися через призму принципів права або узгоджуватися з ними. Така інтегративна, пронизуюча властивість принципів права визначає їх системоутворюючий характер у системі права [8, с. 127–128].

Висновки. Отже, на підставі викладеного пропонуємо доповнити статтю 3 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» такими правовими принципами: 1) право кожного на самозахист від протиправних посягань усіма способами, незабороненими законом; 2) взаємодія з органами Національної поліції України, іншими правоохоронними органами, органами державної влади та органами місцевого самоврядування; 3) неприпустимість підміни повноважень органів Національної поліції України, інших правоохоронних органів, органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 4) неприпустимість участі громадян у заходах з охорони громадського порядку, які передбачають загрозу їх життю та здоров'ю.

Указана модель правовідносин громадянського суспільства й поліції розглядається багатьма вченими як відсутність тиску з боку останньої на громадян – учасників зазначених правовідносин [9, с. 334; 10, с. 148; 11, с. 226; 12, с. 89; 13, с. 18]. Відповідно до

статті 1 Закону України «Про Національну поліцію», Національна поліція України, виконуючи сервісну функцію, служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку [1]. Поліція орієнтується на співробітництво з інститутами громадянського суспільства та громадянами в процесі захисту їх прав і свобод, протидії кримінальним правопорушенням, охороні публічного порядку й безпеки. Однак партнерська модель передбачає не тільки безпосередню активну участь населення у правоохоронній діяльності щодо забезпечення публічного порядку, але й своєчасне інформування поліції населенням про всі факти вчинення кримінальних та адміністративних правопорушень.

Список використаних джерел

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
2. Бесчастний В. М. Імідж як складова успіху правоохоронця: до постановки проблеми. *Віче*. 2014. № 2. С. 6–8.
3. Шадська У. Безпека громади: пошук спільних рішень : посібник. Київ : Експертний центр з прав людини, 2018. 154 с.
4. Лотюк О. С. Виникнення та функціонування інститутів громадянського суспільства. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 3. С. 63–67.
5. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 22. Ст. 303.
6. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
7. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338.
8. Савчин М. В. Порівняльне правознавство. Загальна частина : навч. посіб. К. : Центр навчальної літератури, 2005. 288 с.
9. Вичалківський І. В. Особливості діяльності громадських рад в правоохоронних органах України. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. 2014. № 1. С. 334–342.
10. Завальний М. В. Сутність та завдання взаємодії Національної поліції з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо забезпечення публічної безпеки та порядку. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. № 3. С. 146–150.
11. Могілевська Л. До проблеми взаємодії Національної поліції з громадськістю та з іншими органами державної влади у сфері забезпечення прав і свобод дитини. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 2. С. 225–229.
12. Миронюк Р. В. Громадський контроль за діяльністю поліції : монографія. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2020. 134 с.
13. Бурлаков С. Особливості порядку висвітлення діяльності органів внутрішніх справ України засобами масової інформації. *Legea și viața*. 2014. № 7/2. С. 16–19.

References

1. Pro Natsionalnu politziiu : Zakon Ukrainy vid 02.07.2015 № 580-VIII. [About the National Police : Law of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2015. № 40–41. St. 379 [in Ukrainian].
2. Beschastnyi, V. M. (2014). Imidzh yak skladova uspikhu pravookhorontsia: do postanovky problemy [Image as a component of law enforcement success: to the problem]. *Viche*. № 2. S. 6–8 [in Ukrainian].
3. Shadska, U. (2018). Bezpeka hromady: poshuk spilnykh rishen : posibnyk [Community safety: finding common solutions : a guide]. Kyiv : Ekspertnyi tsentr z prav liudyny. 154 s. [in Ukrainian].
4. Lotiuk, O. S. (2014). Vynyknennia ta funktsionuvannia instytutiv hromadianskoho suspilstva [Community safety: finding common solutions : a guide]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. № 3. S. 63–67 [in Ukrainian].
5. Pro operatyvno-rozshukovu diialnist : Zakon Ukrainy vid 18.02.1992 № 2135-XII [On operative-search activity : Law of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1992. № 22. St. 303 [in Ukrainian].
6. Pro mistseve samovriaduvannia : Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-VR [On local self-government : Law of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1997. № 24. St. 170 [in Ukrainian].
7. Pro uchast hromadian v okhroni hromadskoho poriadku i derzhavnogo kordonu : Zakon Ukrainy vid 22.06.2000 № 1835-III [On the participation of citizens in the protection of public order and the state border : the Law of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2000. № 40. St. 338 [in Ukrainian].

8. Savchyn, M. V. (2005). Porivnialne pravoznavstvo. Zahalna chastyna [Comparative jurisprudence. General part] : navch. posib. K. : Tsentr navchalnoi literatury. 288 s. [in Ukrainian].

9. Vychalkivskiy, I. V. (2014). Osoblyvosti diialnosti hromadskykh rad v pravookhoronnykh orhanakh Ukrainy [Peculiarities of activity of public councils in law enforcement bodies of Ukraine]. *Naukovi rozvidky z derzhavnoho ta munitsypalnoho upravlinnia*. № 1. S. 334–342 [in Ukrainian].

10. Zavalnyi, M. V. (2018). Sutnist ta zavdannia vzaiemodii Natsionalnoi politsii z orhanamy vykonavchoi vlady ta orhanamy mistsevoho samovriaduvannia shchodo zabezpechennia publichnoi bezpeky ta poriadku [The essence and tasks of the interaction of the National Police with the executive authorities and local governments to ensure public safety and order]. *Naukovyi visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava*. № 3. S. 146–150 [in Ukrainian].

11. Mohilevska, L. (2020). Do problemy vzaiemodii Natsionalnoi politsii z hromadskistiu ta z inshymy orhanamy derzhavnoi vlady u sferi zabezpechennia prav i svobod dytyny [To the problem of interaction of the National Police with the public and with other state authorities in the field of ensuring the rights and freedoms of the child]. *Pidpriemnytstvo, gospodarstvo i pravo*. № 2. S. 225–229 [in Ukrainian].

12. Myroniuk, R. V. (2020). Hromadskiy kontrol za diialnistiu politsii : monohrafiia [Public control over the activities of the police : a monograph]. Dnipro : Dniprop. derzh. un-t vnutr. sprav. 134 s. [in Ukrainian].

13. Burlakov, S. (2014). Osoblyvosti poriadku vysvitlennia diialnosti orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrainy zasobamy masovoi informatsii [Peculiarities of the order of coverage of the activity of the bodies of internal affairs of Ukraine by mass media]. *Legea și viața*. № 7/2. S. 16–19 [in Ukrainian].

Anisimov Kyrylo,

Postgraduate Student

(Donetsk State University of Internal Affairs, Mariupol)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2760-0500>

ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF INTERACTION BETWEEN POLICE AND LOCAL COMMUNITIES

The article analyzes the administrative and legal support of interaction between the police and local communities. It is stated that the creation of partnerships between the police and civil society is a priority area of policing in the implementation of law enforcement. The administrative and legal support for the establishment of partnerships between these institutions is described as having a dynamic character, and is aimed at improving the organizational and legal framework for cooperation between the police and the community. The priority role of the Constitution of Ukraine in the process of forming the administrative and legal status of the National Police of Ukraine has been determined, as the constitutional and legal conditionality of the content and normative-legal content of policing is related to the reproduction in the legislation on the National Police of Ukraine of values of man and citizen. The priority areas of the police are formulated in the process of interaction with the population, in particular: analysis of security problems that can be solved in interaction with the population; determination of social populations and priorities in working with these groups; development of programs (directions of work) of interaction with the population, where the interests of various social groups will be taken into account; procedures for determining the need and priority to implement these programs in specific communities; determination of the most effective methods, methods and forms of solving security issues in cooperation with the population; determination of the circle of partners among state and local institutions for the implementation of initiatives; joint development of an action plan with the involvement of partners; development of procedures for analyzing the effectiveness of implemented projects, in particular, assessing their compliance with the requests of specific communities in the field of security. In addition, the partner model provides not only the direct active participation of the population in law enforcement agencies to ensure public order, but also timely informing the police to the population on all the facts of committing criminal and administrative offenses.

Key words: administrative and legal support; interaction; National Police of Ukraine; territorial communities; partnership relations; civil society; police activity; law enforcement function; Constitution of Ukraine; human rights and freedoms; public safety.

Надіслано до редколегії 16.11.2021

Рекомендовано до публікації 22.11.2021