

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ПАРТНЕРСТВА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ

Чернов М. М.

Зміни в сучасному українському соціумі, його правовій, економічній і політичній сферах значним чином впливають на процес формування нових взаємовідносин між державою та інститутами громадянського суспільства.

Партнерство органів публічної адміністрації і громадськості - необхідна умова політичної стабільності кожної держави.

Успіх демократичних перетворень в Україні неможливий без належного правового регулювання і практичного функціонування інституту участі громадськості в правоохоронній діяльності - одного з найважливіших інструментів, здатних реально і дієво вплинути на рівень злочинності та стан забезпечення громадського порядку в Україні.

Рішучі заходи, спрямовані на боротьбу зі злочинністю, профілактику правопорушень, не призведуть до кардинального поліпшення ситуації доти, доки зусилля правоохоронних структур не отримають широкої підтримки з боку громадськості.

Національна поліція України, здійснюючи діяльність по забезпеченню громадського порядку та профілактики правопорушень, постійно взаємодіє з представниками громадськості, як за своєї ініціативи так і навпаки. Не можливо здійснювати правоохоронну діяльність у відриві від суб'єкта, задля якого вона реалізується. Отже, партнерство в галузі правоохоронної діяльності нерозривно пов'язаний з розвитком самої правоохоронної діяльності, розвитком суспільства та держави.

В статті проаналізовано чинне законодавство в галузі партнерства поліції та громадськості, звернуто увагу на деякі нормативно-правові акти та їх удосконалення в сучасних умовах.

Для підвищення довіри громадянського суспільства до поліції повинні бути визначені основи партнерства і співробітництва поліції, закріплено положення про те, що поліція під час виконання покладених на неї обов'язків взаємодіє з громадськими об'єднаннями, організаціями громадян, використовує можливості громадських об'єднань і організацій, сприяє громадським об'єднанням і організаціям у забезпеченні захисту прав і свобод громадян, а також підтримує розвиток громадянських ініціатив. Суспільна довіра

і підтримка громадян повинні стати принципом діяльності поліції.

Ключові слова: нормативно-правові основи, закони, підзаконні акти, партнерство, поліція, громадськість, взаємодія.

Chernov M. M. Legal framework for partnership between the National Police of Ukraine and the public
Changes in modern Ukrainian society, its legal, economic and political spheres have a significant impact on the process of forming new relationships between the state and civil society institutions.

Partnership between public administration bodies and the public is a necessary condition for the political stability of every state.

The success of democratic transformations in Ukraine is impossible without proper legal regulation and practical functioning of the institution of public participation in law enforcement - one of the most important tools that can really and effectively influence the level of crime and the state of public order in Ukraine.

Decisive measures aimed at combating crime and preventing offenses will not lead to a radical improvement in the situation until the efforts of law enforcement agencies receive broad support from the public.

The National Police of Ukraine, carrying out activities to ensure public order and prevent offenses, constantly interacts with representatives of the public, both on its own initiative and vice versa. It is impossible to carry out law enforcement activities in isolation from the entity for which it is being implemented. Thus, partnership in the field of law enforcement is inextricably linked with the development of law enforcement itself, the development of society and the state.

The article analyzes the current legislation in the field of partnership between the police and the public, draws attention to some normative legal acts and their improvement in modern conditions.

In order to increase the confidence of civil society in the police, the foundations of partnership and cooperation of the police should be defined, the provision that the police, in the performance of its duties, interacts with public associations, organizations of citizens, uses

the capabilities of public associations and organizations, assists public associations and organizations in ensuring the protection of the rights and freedoms of citizens, and also supports the development of civil initiatives. Public trust and support of citizens should become a principle of police activity.

Key words: regulatory frameworks, laws, by-laws, partnerships, police, public, interaction.

Постановка проблеми та її актуальність.

Проблеми здійснення управління суспільством, засоби й шляхи упорядкування суспільних відносин, найбільш ефективні варіанти партнерства державних органів та громадськості залишаються актуальними протягом усієї історії людства. Національна поліція України здійснює свою діяльність відповідно до положень чинного законодавства, міжнародних стандартів та покликана забезпечити реалізацію, охорону й захист конституційних прав і свобод людини та громадянина. Відповідно сьогодні існує потреба у подальшому пошуку шляхів для удосконалення партнерства Національної поліції з громадськістю [1, с. 71].

Питання партнерства Національної поліції України з громадськістю, як у цілому, так і окремі її аспекти досліджували такі науковці, як: В.В. Аброськін, О.М. Балинська, О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, К.С. Ізбаш, Д.П. Калайнов, О.М. Ключев, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Ковальова, М.В. Корнієнко, О.М. Коропатов, С.В. Медведенко, О.М. Музичук, В.В. Сокурєнко, О.Ю. Синявська, В.О. Шамрай, Х.П. Ярмакі та ін.

Незважаючи на ґрунтовний науковий внесок вказаних авторів та не применшуючи теоретико-методологічне значення їх досліджень, все ж питання партнерства поліції та інститутів громадянського суспільства залишається таким, що потребує подальшого фундаментального дослідження.

Метою статті є аналіз нормативно-правових основ партнерства Національної поліції України з громадськістю на сучасному етапі розвитку суспільства.

Виклад основного матеріалу. Партнерство правоохоронних органів, зокрема Національної поліції України з громадськістю є однією з стратегічних напрямів діяльності МВС, яке ґрунтується на ряді нормативно-правових актів: Конституція України [2], Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку [8], Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний процесуальний кодекс України, Закони

України: «Про Національну поліцію» [5], «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [6]; «Про оперативно-розшукову діяльність» [9], Наказів МВС України: «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громади» [3]; «Про затвердження Інструкції з організації реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події, а також оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України» [10]; «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів Національної поліції України із забезпечення безпечного освітнього середовища в закладах загальної середньої освіти» [11] та ін. Отже, питання партнерства Національної поліції та громадськості під час виконання нею обов'язків з охорони громадського порядку та громадської безпеки визначено чинним законодавством України як ключові та такі, що зумовлюють успішність діяльності органів (підрозділів) поліції [4, с. 243].

Звернемо увагу, що вимоги, які висувуються до органів поліції, в частині налагодження партнерських відносин із громадянським суспільством, у переважній більшості випадків мають однотипний характер та реалізуються у низці міжнародних правових актів. Уявляється, що першорядна роль у цьому контексті належить прийнятому Організацією Об'єднаних Націй Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку [8], який є міжнародно-правовим фундаментом діяльності поліцейських, в процесі налагодження партнерських відносин з населенням. Вимоги, які висувуються у вказаному документі щодо поведінки та діяльності працівників поліції, по суті, визначають стандарти поведінки поліцейських, окреслені моральними та правовими рамками.

Питання взаємодії поліції та громадськості закріплені в нормативно-правових актах, так абзац 3 статті 17 Конституції України вказує: «Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом» [2].

У нормах статті 11 Закону України «Про Національну поліцію» «взаємодію поліції з населенням на засадах партнерства» названо одним із принципів діяльності Національної поліції [5]. Окрім того, положення Закону України «Про Національну поліцію» передбачають, що взаємодія поліції та громадськості відбувається шляхом підготовки та

виконання спільних проєктів, програм та заходів для задоволення потреб населення та поліпшення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань. У своїй діяльності поліція здійснює правове виховання громадян, пропонує правові знання в освітніх закладах, засобах масової інформації та у видавничій діяльності (стаття 89).

Особливої уваги заслуговує співпраця поліції з громадськими формуваннями з питань охорони громадського порядку і державного кордону. Відповідно до положень Конституції України, громадяни України мають право створювати в порядку, установленому Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», громадські об'єднання правоохоронної спрямованості [6]. Представники громадських формувань спільно з поліцейськими патрулюють вулиці та беруть участь у профілактичних рейдах, зокрема з протидії стихійній торгівлі та реалізації сурогатних спиртних напоїв, безпеки дорожнього руху та ін.

Відповідно до норм Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [9], одним з основоположних принципів оперативно-розшукової діяльності виступає дотримання прав і свобод людини. Серед гарантій законності під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, нормами статті 9 цього Закону закріплено обов'язок Національної поліції та інших правоохоронних органів невідкладно поновити порушені права і відшкодувати заподіяні матеріальні та моральні збитки в повному обсязі, у всіх 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 здійснювались оперативно-розшукові заходи, не підтвердилась.

Важливе місце серед джерел правового регулювання партнерства поліції та громадськості посідає Інструкція з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громади [3]. В статтях вказаного нормативно-правового акту більш докладно приділено увагу партнерству поліцейського, а саме дільничного офіцера поліції та поліцейського офіцера громади з представниками громадськості. Серед головних завдань, які покладаються на дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громади є: здійснення діяльності, що ґрунтується на принципі взаємодії з населенням на засадах партнерства та має на меті співпрацю з громадянами, громадськими організаціями, установами, підприємствами різних форм власності; взаємодія з органами

державної влади та місцевого самоврядування, населенням і утвореними відповідно до чинного законодавства громадськими формуваннями з охорони громадського порядку; співпраця з групами реагування патрульної поліції щодо застосування превентивних заходів стосовно осіб, які схильні до вчинення правопорушень та перебувають на превентивних обліках поліції; по-четверте, отримання від населення відомостей про осіб, які мають наміри вчинити кримінальні правопорушення або їх учинили, розшукуваних злочинців, осіб, які зникли безвісти, тощо [3; 4, с. 243].

Також Інструкцією передбачено, що дільничний офіцер поліції під час виконання ним своїх службових повноважень залучає представників населення до профілактики правопорушень, охорони публічного порядку та протидії правопорушенням; співпрацює на засадах партнерства з органами місцевого самоврядування, територіальними громадами, керівниками підприємств, установ та організацій, а також закладами, які знаходяться на території обслуговування; визначає спільні пріоритетні напрями роботи та здійснює її оцінювання з урахуванням думки і потреб громадськості (шляхом бесід, обговорень) та спеціфіки дільниці; проводить зустрічі з громадянами, громадою та громадськими організаціями; проводить роз'яснювальну роботу з метою формування в населення правової культури, проводить профілактику правопорушень; інформує про стан законності, боротьби зі злочинністю та проведені заходи з охорони громадського порядку тощо.

Партнерство поліції з громадськістю відбувається у разі звернення громадян із заявами та повідомленнями про кримінальні, адміністративні правопорушення або події, що регламентовано Інструкцією з організації реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події, а також оперативного інформування в органах та підрозділах Національної поліції України [10].

Питання партнерства поліції з добровольчими формуваннями територіальних громад (далі по тексту- ДФТГ) закріплено в Законі України «Про основи національного спротиву» [12].

Данні формування були створені у травні 2022 року на підставі Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про основи національного спротиву» щодо надання можливості територіальній обороні виконувати завдання в районах ведення воєнних (бойових) дій» [13].

У межах завдань територіальної оборони, визначених Законом [12], ДФТГ зобов'язані:

1) брати участь у здійсненні заходів щодо тимчасової заборони або обмеження руху транспортних засобів і пішоходів поблизу та в межах зон/районів надзвичайних ситуацій та/або ведення воєнних (бойових) дій разом з Національною поліцією;

2) брати участь у забезпеченні заходів громадської безпеки і порядку в населених пунктах разом з Національною поліцією;

3) брати участь у боротьбі з диверсійно-розвідувальними силами, іншими збройними формуваннями агресора (противника) та не передбаченими законами України воєнізованими або збройними формуваннями та ін.

Відповідно до п. 4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про добровольчі формування територіальних громад»: члени ДФТГ під час виконання завдань територіальної оборони мають право застосувати особисту мисливську зброю, стрілецьку зброю, інші види озброєння та боєприпаси до них відповідно до Порядку застосування членами добровольчих формувань територіальних громад особистої мисливської зброї, стрілецької зброї, інших видів озброєння та боєприпасів до них під час виконання завдань територіальної оборони, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1448 [14, с. 128].

Питання партнерства поліції та органів місцевого самоврядування відображені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [15]. 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 органам суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України [15]. Щоправда, вказана норма не розкриває змісту діяльності, яка виступає предметом взаємодії органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування.

Партнерство поліції та громадськості, передовсім, передбачає відсутність тиску з боку поліції на представників населення - учасників зазначених правовідносин. Відповідно до статті 1 Закону України «Про Національну поліцію», Національна поліція, виконуючи сервісну функцію, служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [5]. 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 [7, с. 163].

Відповідно до Положення про Громадську раду МВС України, затвердженого наказом МВС України від 15.11.2017 № 927, Громадська рада при Міністерстві внутрішніх справ України є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Її основними завданнями виступає: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; в межах законодавства здійснення громадського контролю за діяльністю МВС; сприяння врахуванню МВС громадської думки під час формування та реалізації державної політики [16].

Громадська рада являє собою сукупність найбільш авторитетних осіб, а основне завдання діяльності її членів полягає у налагодженні міцного зв'язку між громадянським суспільством та органами охорони правопорядку. Персональний склад Громадської ради МВС України затверджений наказом МВС України від 03.09.2019 № 753 «Про затвердження складу Громадської ради при Міністерстві внутрішніх справ України» й налічує 20 осіб [17], з числа представників громадських об'єднань, правозахисних організацій, наукових та освітніх установ. Популяризація позитивного досвіду діяльності Громадської ради при МВС України справляє безпосередній вплив на якість діяльності МВС України.

Під час дії воєнного стану на території України актуальними є питання забезпечення безпечного освітнього середовища, тому в жовтні 2024 року МВС прийняло Наказ «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів Національної поліції України із забезпечення безпечного освітнього середовища в закладах загальної середньої освіти» [11]. Відповідно до норм вказаного Наказу поліцейські в ході здійснення повноважень із забезпечення безпечного освітнього середовища в закладах загальної середньої освіти взаємодіють з керівництвом закладів загальної середньої освіти, педагогічними працівниками, батьками або іншими законними представниками учнів, асистентами дітей

та іншими працівниками закладу освіти з питань забезпечення безпеки учасників освітнього процесу, здійснення превентивних та профілактичних заходів у закладах загальної середньої освіти. Крім того представники Національної поліції України взаємодіють з іншими органами (підрозділами) поліції, територіальними підрозділами ДСНС, органами державної влади, органами місцевого самоврядування та територіальними громадами, органами управління у сфері освіти, закладами освіти, міжнародними організаціями та громадськими об'єднаннями відповідно до законодавства [11].

Аналіз нормативно-правових актів щодо партнерства поліції та громадськості дає можливість підсумувати, що важливі питання партнерства між вказаними суб'єктами відображені в нормах міжнародних документів так і національному законодавстві в нормах законів та підзаконних актів, в діяльності Національної поліції взагалі, так і окремих підрозділів поліції.

Для більш плідного партнерства представників громадськості з Національною поліцією України пропонуємо:

1. Внести зміни до пункту 6 частини сьомої статті 14 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», наступного змісту: «Під час дії режиму воєнного стану, Членам громадського формування з охорони громадського порядку та державного кордону дозволено під час виконання своїх обов'язків з охорони громадського порядку і державного кордону використовувати холодну та вогнепальну зброю, в тому числі мисливську, яка згідно з чинним законодавством перебуває в їх особистому користуванні.»

2. Внести зміни до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про добровольчі формування територіальних громад»:

а) додати Пункт 4.1 наступного змісту: «Члени добровольчих формувань територіальної громади під час виконання завдань з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки мають право застосовувати спеціальні засоби та заходи фізичного впливу відповідно до норм статті 14. Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону».

Література

1. Наливайко Л.Р., Чепік-Трегубенко О.С. Теоретико-правові засади взаємодії Національної полі-

ції України та громадськості. *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування*: Матеріали наукового семінару (ДДУВС, 08.12.2017). ДДУВС. 2017. С. 71-73.

2. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-VR> (дата звернення: 11.05.2024).

3. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громади: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2017 р. № 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14> (дата звернення: 11.05.2024).

4. Ізбаш К.С., Домброван Н.В. Нормативно-правове забезпечення взаємодії Національної поліції України з громадськістю та населенням на засадах партнерства *Південноукраїнський правничий часопис №1-2, 2022. С. 241-246.*

5. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 11.05.2022).

6. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835-III. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1835-14> (дата звернення: 11.05.2024).

7. Медведенко С.В. Адміністративно-правові основи взаємодії Національної поліції України з громадськістю в правоохоронній діяльності : дис. ... докт. філос. ; ОДУВС. Одеса, 2020. 283 с.

8. Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН «Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку» від 17.12.1979. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_282 (дата звернення: 23.08.2024).

9. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. *Відомості Верховної Ради України. 1992. № 22. Ст. 303.*

10. Про затвердження Інструкції з організації реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події, а також оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України : Наказ МВС України від 27.04.2020 № 357. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0443-20#Text> (дата звернення: 11.05.2024).

11. Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів Національної поліції України із забезпечення безпечного освітнього середовища в закладах загальної середньої освіти: Наказ МВС України від 01.10.2024 № 663 URL: <https://ips.ligazakon.net/document/RE42935?an=1> (дата звернення: 02.10.2024).

12. Про основи національного спротиву: Закон України від 16.07.2021 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text> (дата звернення: 11.05.2024).

13. Про внесення змін до Закону України «Про основи національного спротиву» щодо надання можливості територіальній обороні виконувати завдання в районах ведення воєнних (бойових) дій: Закон України від 03 травня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2237-20#n6> (дата звернення: 11.05.2024).

14. Коропатов О.М. Щодо взаємодії національної поліції з органами територіальної оборони України. Наукові проблеми запровадження правового режиму воєнного стану в Україні: сучасний вимір: матеріали науково-практичного онлайн-заходу. 29 квітня 2022 р. Одеса: ОДУВС, 2022. с. 313. С. 128-129.

15. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

16. Про затвердження Положення про Громадську раду МВС України: наказ МВС України від 15.11.2017 № 927. Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ. URL: <https://mvs.gov.ua/upload/file/polozshennya.pdf>. (дата звернення: 11.05.2024).

17. Про затвердження складу Громадської ради при Міністерстві внутрішніх справ України: наказ МВС України від 03.09.2020 № 753. Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ. URL: https://mvs.gov.ua/ua/pages/6461_NAKAZ__753_Pro_zatverdzhennya_skladu_Gromadskoi_radi_pri_Ministerstvi_vnutrishnih_sprav_Ukraini.htm. (дата звернення: 11.05.2024).

Чернов М. М.,
orcid.org/0009-0007-7482-2399
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративної
діяльності поліції
Одеського державного університету
внутрішніх справ