

**М.В. БЛОКОНЬ**

канд. юрид. наук

Міністерство внутрішніх справ України

УДК 316.472.4-057.36

## ПАРТНЕРСЬКІ ВІДНОСИНИ В ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ: ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ ТА ФОРМИ

Розглянуті специфіка та завдання налагодження партнерських відносин міліції з населенням як нової форми її роботи.

Упродовж останнього десятиріччя Україна виборала свою незалежність і проявила себе рівноправним партнером серед країн світу. Зроблені важливі кроки в напрямку системного оновлення всіх сфер суспільного життя, його демократизації, економічних та політичних реформ.

Міліція в Україні виконує широке коло завдань та функцій щодо захисту прав і свобод громадян, забезпечення правопорядку, попередження і припинення правопорушень, тому від удосконалення її правоохоронної діяльності значною мірою залежить зміцнення законності і правопорядку в країні.

Визначаючи основні риси реформування міліції, треба, перш за все, виходити з її соціального призначення. Погляди щодо соціального призначення міліції, які існують в повсякденній свідомості, в різних структурних владах або у міліцейському середовищі, найчастіше дуже різні і нерідко далекі від тих, що повинні були б мати місце в правовій державі. Тобто, усталеного сучасного уявлення про роль міліції в суспільстві все ще немає. Те ж уявлення, яке склалося за десятиліття існування радянської системи, має бути переглянуто.

Складність, і в той же час значущість становища міліції (поліції) є в тому, що, з одного боку, як формування виконавчої влади вона повинна бути інструментом реалізації політики держави в питаннях охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями. З іншого боку, як державне утворення, покликане захищати безпеку громадян, вона має протистояти негативним явищам у суспільстві, викликаним недоліками реалізації цієї політики, яким часто протистоїть певна частина суспільства. Якщо дивитися на речі об'єктивно, то міліція змушена, з одного боку, дотримуватися інтересів і вимог політиків, а з іншого - інтересів і потреб суспільства і населення. З цих позицій і варто розглядати функції міліції, що також перебувають ніби між "ножицями", тобто міліція одночасно підлегла як уряду, так і суспільству.

На думку автора, міліція повинна бути не карально-охоронною силою, яка підкується головним чином про інтереси держави, а демократичним інститутом, не-

від'ємною частиною суспільства, покликаною, перш за все, захищати законні права та інтереси конкретної особи, гарантувати людині безпечні умови життя. Досвід Великобританії свідчить, що результатом соціалізації повинна бути якісна зміна обліку поліції. Тобто, поліція - це на-правляючий та координуючий інститут, головне завдання якого об'єднати зусилля всього суспільства для викорінення форм і типів протиправної поведінки всіх його членів. Маючи на меті докорінну соціальну переорієнтацію міліції, вже зараз можна вжити перші дійові заходи в цьому напрямку. Слід націлити міліцію на налагодження тісної взаємодії з населенням, поновити службу профілактики злочинів, відтворити на нових засадах громадські формування.

Відповідні суттєві зміни вносяться в програми професійної підготовки працівників міліції, виховної роботи серед них. Міліціонер повинен бути помічником, довіреною особою громадянина, своєрідним представником "швидкої допомоги".

На погляд автора, одним з основних напрямків адміністративної реформи повинно бути нове бачення взаємовідносин міліції і населення. Необхідно відійти від старих стереотипів цих відносин, які ґрунтувалися на владно-репресивних, недовірливих, а в деяких випадках і негативних, ворожих проявах. Ці відносини повинні ґрунтуватися на партнерських засадах. Люди повинні бачити в особі міліціонера не представника карального органу, а свого партнера. Успіх подальших реформ залежить від усвідомлення цих засад усіма сторонами цієї взаємодії.

Справа в тому, що до останнього часу міліція розглядалась виключно як інститут держави, складова органів виконавчої влади, засіб силової дії, впливу на суспільство взагалі та окремого громадянина. В органах внутрішніх справ бачили тільки силу, яка протистоїть злочинності. Таке бачення звужує справжню роль усіх правоохоронних органів, основна мета функціонування яких полягає не тільки в тому, щоб боротися з правопорушенням, запобігати здійсненню їх, скільки в тому, щоб створювати правовий порядок, захищати права і свободи людини, а також суспільства.

Передумови формування партнерських відносин свідчать про необхідність створення цілої системи взаємодії населення і міліції. Основними нормативними актами такої співпраці є Закони України "Про участь громадян у охороні громадського порядку та державного кордону", "Програма: міліція і населення партнери" затверджена рішенням Колегії МВС України від 28.12.1999 р. № 8 Км/1, "Комплексна програма удосконалення роботи з кадрами і підвищення авторитету міліції на 1999-2005 рр.", котрими закріплені засади партнерських відносин між міліцією і населенням, ділового співробітництва між ними, створення передумов щодо більш широкого залучення громадськості до охорони громадського порядку та профілактичної роботи, сприяння підвищенню авторитету працівників міліції та своєчасному інформуванню населення через засоби масової інформації про їхню діяльність.

Вказані документи регламентують формування партнерських відносин між міліцією і населенням через великий спектр організаційно-практичних заходів, які передбачають:

- створення правової бази для забезпечення відносин "народ і міліція - партнери";
- максимальне використання позитивних форм і методів партнерства населення і міліції для подолання негативних протиправних явищ у суспільстві;
- ділове партнерство міліції з населенням та громадськими інститутами; створення організаційно-правового механізму залучення населення до охорони громадського порядку, боротьба з правопорушеннями;
- впровадження наукових рекомендацій та досвіду партнерських взаємин між зарубіжними поліцейськими органами та населенням;
- формування у членів суспільства відчуття причетності до правового порядку суспільства;
- розвиток форм соціальної активної допомоги населення працівникам міліції у зміцненні законності та правопорядку в країні;
- удосконалення системи своєчасного інформування населення через засоби масової інформації для вирішення завдань щодо зміцнення правопорядку й боротьби зі злочинністю;
- формування у суспільстві правової ідеології партнерства населення і міліції;
- досягнення відповідного рівня розвитку правової культури суспільства для створення умов партнерства населення і міліції.

Звернемося до поняття партнерства. Партнерство це - спільна діяльність, основана на рівних правах та обов'язках, яка спрямована на досягнення спільної мети. Взаємні відносини, контакти держав, громадських угруповань, підприємств та ін., основані на взаємовигідності та рівноправності. Суттєвою ознакою партнерства є взаємодія двох або декількох суб'єктів з метою вирішення спільної проблеми. Партнерство - це вид діяльності між державними інститутами, громадськими установами та їх лідерами, мета якого полягає в обліку, узгодженні та реалізації інтересів різних суб'єктів.

В якості партнерів можуть бути як однорідні учасники (наприклад, партії, групи інтересів та їх лідери), так і різномірні ( держава та політичні організації; держава та блоки, коаліції та ін.). Зміст, форми та методи залежать від національної специфіки, характеру політичної ситуації, традицій, інтересів партнерів, бажання та готовності брати участь в спілкуванні, йти на компроміси з питань, які мають спільний інтерес.

Партнерство будується на таких основних принципах, як: рівноправність сторін, добровільність прийняття зобов'язань, відповідальність за виконання зобов'язань, додержання норм законодавства, свобода обговорення проблем, які мають взаємний інтерес, повага позицій та точок зору партнерів та інші. Як правило, партнерство будується на договорі сторін. Воно визначає узгоджені позиції з основних питань та спільну діяльність учасників з вирішення цих питань, а також має зобов'язання сторін, процедуру вирішення розбіжностей, відповідальність партнерів, механізм реалізації. Характер партнерських взаємовідношень визначається потребами, інтересами та цілями сторін. Принципово важливим є дотримання партнерами правових норм, суворе виконання закону у своїй діяльності. Ступінь результативності партнерства залежить від заінтересованості учасників в співробітництві, взаємодії і кооперації зусиль, в спроможності та бажанні йти на деякі компроміси. Ефективне партнерство вимагає постійної гласності, суворого дотримання прав та свобод людини і громадянина. Велике значення в партнерстві надається лідерам. Від рівня їх компетенції, зрілості, відповідальності, вміння вести конструктивну бесіду залежить вирішення поставлених завдань.

Партнерство - це юридичне та організаційне об'єднання сил поліції, міських органів влади і населення в процесі профілактики та зниження злочинності, а також спільна відповідальність між ними в рішенні поставленої проблеми. Партнерство - це взаємодія, яка базується на рівноправності її учасників. Міліція і населення як партнери в рівній мірі несуть відповідальність за стан правопорядку та боротьбу з правопорушеннями.

Партнерство як один з видів взаємодії базується на очікуванні, що партнер по взаємодії буде вести себе у відповідності з очікуваннями співробітництва. Партнерські відносини - це такі відносини між соціальними суб'єктами (індивідом і державою, суспільною групою і державою, громадським формуванням і державним інститутом тощо), при яких кожна зі сторін усвідомлює, що в процесі взаємодії вона в змозі задовольнити свої інтереси.

Тобто, партнерство - це процес впливу міліції та населення один на одного, їх взаємна обумовленість, зміна стану їх відносин, які передбачають реалізацію очікувань, заснованих на співробітництві. Суттєвими ознаками партнерства є наявність зв'язків, обміну інформацією, видами діяльності, заснованих на принципах: верховенства права; відповідності законодавства України міжнародним нормам з питань охорони прав людини; забезпечення

прав і свобод людини і громадянина як основного обов'язку правової демократичної держави; законності; рівності сторін перед законом; піднесення ролі громадських правозахисних організацій та їх участі у формуванні державної правової політики; оптимального залучення громадськості до охорони правопорядку і боротьби зі злочинністю; забезпечення контролю суспільства за здійсненням міліцією своїх повноважень; гласності; поваги до особи; соціальної справедливості; добровільності, солідарності, взаємодопомоги, гуманізму, співробітництва.

Залучення широких верств громадськості до вирішення завдання охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки розглядається як важливий канал участі громадян в управлінні справами суспільства і держави, один із основних факторів зміцнення конституційного режиму, посилення механізму підтримки правопорядку на ґрунті розвитку народовладдя.

Слабкий рівень цієї співпраці в силу історичних та інших об'єктивних і суб'єктивних факторів не дозволяє задовольнити цю потребу.

Розглядаючи питання партнерських відносин між міліцією та населенням необхідно опиратися на співпрацю, яка повинна відбуватися на правових засадах за допомогою певних заходів і засобів. Правове регулювання проблематики співпраці має охоплювати весь спектр відповідних відносин, які сьогодні розроблені не в повному обсязі, і їх впровадження в життя недостатньо. Необхідно послідовно проводити роботу щодо забезпечення нового рівня співпраці міліції з населенням, адаптації та розуміння працівниками органів внутрішніх справ, що найвищою цінністю є – людина, її права та свободи. Тільки виходячи з цього, ми зможемо налагодити контакт, співпрацю міліції з населенням.

Таким чином, визначення шляхів налагодження ефективної взаємодії між міліцією та населенням є на сьогодні одним із пріоритетних завдань в процесі реформування органів внутрішніх справ і проведення адміністративної реформи в цілому. Однак встановлення партнерських відносин не може бути справою сьогоднішнього, і перш за все тому, що суб'єкти взаємодії повинні пройти правову соціалізацію, яка передбачає засвоєння правових норм суспільства та усвідомленого ставлення до свого громадського і службового обов'язку щодо підтримки законності і правопорядку.

На думку автора, основними формами партнерства міліції і громадських формувань під час здійснення адміністративних функцій є:

- спільний аналіз стану адміністративно-правової охорони громадського порядку;
- взаємний обмін інформацією про проведену роботу;
- планування спільних заходів;
- інструктаж і навчання членів громадських формувань формам і методам боротьби з адміністративними правопорушеннями;
- спільне патрулювання і проведення інших заходів для адміністративно-правової охорони громадського порядку;

- надання громадським формуванням методичної допомоги в плануванні й обліку їхньої роботи;

- обмін позитивним досвідом роботи з попередження та профілактики адміністративних правопорушень.

Сучасний етап розвитку громадської активності в області боротьби зі злочинністю характеризується неухильним розширенням масштабів участі громадських організацій і громадян у профілактиці злочинів і різноманітних форм такої участі.

Можна розглядати кілька напрямків партнерства міліції і населення:

а) організація правової освіти;

б) участь у соціальній превенції;

в) сприяння спеціалізованим державним органам;

г) участь у перевихованні осіб, що зробила злочини й антигромадські вчинки;

д) контроль за дотриманням законності в цілому.

Особливості охорони громадського порядку обумовили створення різного роду формальних і неформальних громадських об'єднань, роль яких у цій роботі не однакова. Практика ще не дає достатнього матеріалу для характеристики їх ролі в охороні громадського порядку. Однак багаторічний досвід роботи традиційно сформованих і законодавчо закріплених громадських формувань дозволяє зробити висновок про стан активності населення в справі охорони громадського порядку в цілому, а також окремих самостійних організацій і груп громадськості.

Успішність вирішення завдань, пов'язаних із залученням населення до охорони громадського порядку та профілактики правопорушень, значною мірою залежить від ефективності організації роботи органів внутрішніх справ у даному напрямку, а також активності самого населення.

Доцільно використовувати наступні форми взаємодії міліції і населення:

- громадські пункти охорони порядку;

- добровільні народні дружини;

- студентські оперативні загони;

- загони сприяння міліції, самозахисту;

- групи охорони громадського порядку;

- центри соціальної реабілітації для осіб, які повернулися з місць позбавлення волі;

- корпоративні об'єднання для охорони свого майна та безпеки членів корпорації;

- позаштатні працівники міліції;

- створення міжнародних організацій сприяння зміцненню партнерства міліції й населення;

- правові школи для батьків і дітей;

- центри юридичної допомоги населенню;

- консультативні комітети.

Перелічені форми за своєю суттю є варіантами численних зв'язків міліції й громадськості, перелік яких можна значно розширити. Існуюча різноманітність контактів, з одного боку, забезпечує можливість використати практично всі соціальні верстви населення в усіх напрямках правоохоронної діяльності, з іншого, - оптимальне визначення засобів, методів, шляхів підвищення ефекти-

вності зусиль суб'єктів, що взаємодіють, потребує їх всебічного аналізу, вивчення, пізнання.

Ідеологія партнерства, як оптимальний шлях до створення правового суспільства, де громадянин відчуває себе захищеним від криміналу, обрана колегією МВС України декілька років тому. Невід'ємним конструктивним елементом системи впровадження у життя нових принципів взаємодії з населенням є визначення напрямків взаємодії громадських формувань і міліції:

- співпрацю в галузі інформування про вчинені або ті, що готуються, злочини та місцезнаходження злочинних угруповань;

- роботу щодо виявлення й розкриття злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, захист інтересів держави та громадян;

- участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху;
- боротьбу з дитячою бездоглядністю й правопорушеннями неповнолітніх;

- роботу в зонах стихійного лиха, рятування людей та забезпечення порядку;

- опрацювання і внесення до органів державної влади пропозицій щодо запобігання адміністративним правопорушенням і злочинам та причинам їх виникнення;

- розгортання взаємодії з іншими громадськими організаціями, комітетами, особливо з тими, що працюють у галузі виховання, просвітництва, правозахисту, наприклад, Харківською правозахисною групою, Міжнародною амністією, Антикорупційним комітетом тощо;

- встановлення й розвиток зв'язків з відповідними громадськими організаціями інших країн, створення програми обміну досвідом тощо.

Основними напрямками покращення взаємовідносин з громадськістю, на нашу думку, мають стати такі заходи:

- на державному рівні законодавче закріпити пільгові умови для членів громадських формувань з охорони громадського порядку. У першу чергу, організувати матеріально-технічне забезпечення;

- створити необхідні умови для якомога ширшого залучення громадян до співпраці та умови для посилення авторитету ОВС. Основна роль при цьому повинна належати дільничним інспекторам;

- організувати надання реальної матеріальної, правової та організаційної допомоги громадським формуванням з боку місцевих ОВС, держадміністрації та органів місцевого самоврядування;

- на державному рівні проводити програму щодо підвищення авторитету професії правоохоронця. На сьогоднішній день існує проект Програми "Формування позитивного іміджу міліції України на 2003-2007 роки".

Працівник органів внутрішніх справ повинен усвідомлювати свій обов'язок, завжди бути серед людей і працювати з людьми, заслужити їх довіру й викликати на відвертість, уміти поважати людину.

Для створення дієвого механізму партнерства міліції з громадськістю необхідні умови. Зокрема, до них можна віднести:

1. Взаємну довіру. Спілкування, як безпосереднє, так і за допомогою засобів масової інформації, повинно здійснюватися в атмосфері довіри, а вона залежить від самого джерела інформації - конкретного підрозділу в структурі ОВС, який безпосередньо демонструє твердий намір бути корисним громадськості.

2. Інформація, що надається, повинна бути зрозумілою і простою за формою. Її зміст повинен однаково сприйматися як джерелом, так і отримувачем інформації.

3. Щоб переконливо впливати, потрібно створити умови, які дозволяли б активно залучати до діалогу всі верстви населення.

4. Безперервність та систематичність взаємодії. При цьому треба дотримуватися існуючих правил культури спілкування.

5. Рішення про вибір каналу взаємодії повинно бути мотивованим, з урахуванням ситуації, яка склалася за конкретних умов.

6. При безпосередньому спілкуванні з громадськістю слід враховувати стать, вік, соціальний статус, професійний та життєвий досвід, рівень правосвідомості аудиторії.

Взаєморозуміння між громадськістю та ОВС є запорукою ефективності роботи останніх, її необхідною умовою і водночас - критерієм якості роботи правоохоронних органів.

Працівники міліції часто недооцінюють важливість систематичного інформування населення про свою повсякденну діяльність, реальні успіхи. Проте сама така інформація, що реально відображає діяльність органів внутрішніх справ, створює сприятливу основу для зміни громадської думки щодо ефективності роботи міліції, схиляє громадян до довіри.

Визначальну роль у формуванні громадської думки щодо діяльності міліції відіграють засоби масової інформації. Порівняно з життєвим досвідом засоби масової інформації мають певну перевагу, тому що досвід кожної людини, кожної спільноти вельми обмежений її соціальним статусом, змістом соціальних ролей, які вона виконувала й виконує, життєвими обставинами її біографії. Саме засоби масової інформації розширюють суспільні горизонти громадян, залучають до сприйняття проблем, зміст яких, на перший погляд, не торкається безпосередньо буденного життя. Саме засоби масової інформації мають змогу формувати громадську думку у запланованому напрямку. Вони ефективні не тільки у формуванні громадської думки, але також і в її висвітленні, що особливо цінне в правоохоронній практиці.

Значення громадської думки пов'язане з тим, що воно, з одного боку, може бути показником ставлення громадськості до державної влади, а з другого, може бути потужним відносно самостійним знаряддям впливу на правове пізнання особи.

Від того, як співробітники органів внутрішніх справ ставляться до людини, яку тактику використовують при встановленні партнерських відносин, залежить те, які результати вони отримають. Ефективна діяльність міліції неможлива без таких двох найважливіших факторів, як

громадське схвалення, яке дзеркально відображається в громадській думці, і співробітництва з населенням. Якщо міліція дійсно має мету заручитися підтримкою населення в своїй діяльності, то вона повинна взяти на себе ініці-

ативу і відповідальність за інформування, навчання й підготовку населення до партнерства.

*Надійшла до редколегії 21.01.2004*

БИЛОКОНЬ Н.В. ПАРТНЕРСКИЕ ОТНОШЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИЛИЦИИ: ПОНЯТИЯ, СУЩНОСТЬ И ФОРМЫ

Рассмотрены специфика та задачи налаживания партнерских отношений милиции с населением как новой формы ее работы.

\*\*\*

BILOKON' N.V. PARTNER RELATIONS IN ACTIVITY OF MILITIA: CONCEPTS, ESSENCE AND FORMS

Tasks of adjustment of partner relations of militia with the population as new form of its work are considered specificity that.



**А.Б. БЛАГА**

*канд. юрид. наук*

*Національний університет внутрішніх справ*

УДК (094.5)343.226:343.54(477)

## ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ “ПРО ПОПЕРЕДЖЕННЯ НАСИЛЬСТВА В СІМ’Ї”: СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ І МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Розглянута практика застосування Закону України “Про попередження насильства в сім’ї” щодо визначення підстав для вжиття заходів з попередження насильства в сім’ї стосовно неповнолітнього чи недієздатного членів сім’ї, а також особливостей застосування таких спеціальних попереджувальних заходів, як офіційне попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім’ї, офіційне попередження про неприпустимість віктимної поведінки, і захисного припису.

Класичною ілюстрацією проблеми насильства у сім’ї вважається американський фільм “У постелі з ворогом”, де Джулія Робертс зіграла жінку, яку за закритими дверми регулярно тероризував чоловік, на вигляд чарівний та вихований і зовсім не схожий на насильника. Коли ж бідолаха тікає з дому, дорогою безпомилково називає строк тривалості її нещасливого шлюбу: три роки сім місяців шість днів, тим самим ніби підтверджуючи відомий вислів “щасливі на години не зважають”.

Проголосивши заборону дискримінації за будь-якими ознаками, катувань, рабства та примусової праці, право особи на життя, свободу і особисту недоторканість, Загальна декларація прав людини (1948 р.) та Конвенція Ради Європи про захист прав людини і основних свобод (1950 р.) стали підґрунтям для подальшого розвинення у рішеннях і резолюціях Генеральної Асамблеї і Конгресів ООН проблеми заборони жорстокого поводження в сім’ї та попередження таких проявів.

Прийняття 15.11.2001 року Закону України “Про по-

передження насильства в сім’ї” [1] передували публічні дебати, ініційовані неурядовими жіночими організаціями, у яких також взяли участь відомі юристи, зокрема О.М. Бандурка, В.І. Борисов, В.В. Голіна, Ф.К. Думко, О.О. Кочемировська, О.М. Руднева [2] тощо. Ця проблема й сьогодні не втратила своєї актуальності, у зв’язку з чим система кримінального судочинства, юристи і лікарі, які багато років вважали насильство в сім’ї як “сімейну справу”, тепер об’єднують свої зусилля з тим, щоб захистити жертву від жорстокого поводження. З метою приведення законодавства у відповідність до названого Закону, були внесені відповідні зміни та доповнення до Кодексу України про адміністративні правопорушення. Проте, й зараз існують певні проблеми у практиці застосування положень Закону, тому у запропонованій статті ми спробуємо більш детально розглянути деякі спірні, як на наш погляд, питання.

Перш за все, слід звернути увагу на те, що за мету цього закону поставлений захист жертви насильства в