

УДК 342.9:329.734

О.В. Кожухар,
здобувач
ДНДІ МВС України

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОВС УКРАЇНИ З ГРОМАДСЬКИМИ ФОРМУВАННЯМИ

Розглянуто адміністративно-правові засади взаємодії органів внутрішніх справ України з громадськими формуваннями. З'ясовано роль та функції органів внутрішніх справ у системі державного управління, визначено завдання з активізації взаємодії між органами внутрішніх справ і громадськістю. Розглянуто актуальні проблеми, пов'язані з оптимізацією роботи органів внутрішніх справ України, що має ґрунтуватися на плідній співпраці з громадськими формуваннями й населенням.

Ключові слова: органи виконавчої влади, громадські формування, демократична держава, правоохоронні органи, вдосконалення профілактичної роботи.

Рассмотрены административно-правовые основы взаимодействия органов внутренних дел Украины с общественными формированиями. Выяснена роль и функции органов внутренних дел в системе государственного управления, определены задачи по активизации взаимодействия между органами внутренних дел и общественностью. Рассмотрены актуальные проблемы, связанные с оптимизацией работы органов внутренних дел Украины, которая должна основываться на плодотворном сотрудничестве с общественными формированиями и населением.

Ключевые слова: органы исполнительной власти, общественные формирования, демократическое государство, правоохранительные органы, совершенствование профилактической работы.

Administrative and legal bases of an interaction of the bodies of Internal Affairs of Ukraine with community groups are considered. The role and functions of the organs of internal affairs in the state management system are highlighted; several tasks to strengthen collaboration of the police and the public are identified. The issues, related to the optimization of the organs of internal affairs of Ukraine, which should be based on the fruitful cooperation with public associations and citizens, are outlined.

Keywords: executive power, social formation, democratic state, law enforcement, improvement of preventive work.

Взаємодія органів виконавчої влади, зокрема міліції, з громадськістю є необхідною умовою їх ефективної та прозорої діяльності. Сучасна світова практика функціонування зазначених органів довела, що тільки за постійної взаємодії, співпраці з користувачами послуг вони можуть якісно виконувати свої функції [1].

Для України на етапі її становлення як правової, соціальної та демократичної держави це питання набуває особливого значення. Вже більше 15 років минуло з того часу, як у країні відбулися докорінні зміни в системі державного устрою. За ці роки держава пройшла шлях від закритого тоталітарного режиму до демократії. Країні необхідні були кардинальні зміни як у законодавстві та системі державного управління, так і у світогляді представників влади всіх рівнів, побудові

системи управління на нових, демократичних засадах. Цей процес ще не завершився [1].

Закритість влади від громадськості, особливо при прийнятті управлінських рішень, є суттєвим гальмівним фактором на шляху демократичних перетворень. Сучасне законодавство України надає певні можливості для взаємодії органів публічної влади з громадськістю, але технології та методи цієї взаємодії ще потребують свого впровадження та вдосконалення. Розбудова України як правової, демократичної держави вимагає також структурних перетворень та нових підходів до роботи органів міліції [1].

Особливого значення набуває проблема взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами внутрішніх справ України. Це питання потребує всебічного вивчення та здійснення відповідних реформ. Сучасний стан розвитку юридичної науки зумовлює необхідність теоретично узагальнити та осмислити норми чинного законодавства та результати досліджень, що стосуються діяльності міліції, та визначити в ній місце громадськості та ЗМІ, які повинні забезпечувати не просто інформування, а постійний діалог із громадськістю і, зокрема, впливати на роботу міліції з метою її вдосконалення [1].

Проблема взаємодії правоохоронних органів і населення найбільш повно представлена в роботах таких науковців у галузі соціології, соціальної психології та юриспруденції, як А.С. Гречін, А.С. Греши, Ю.А. Крісічков, В.Н. Іванов, Ю.В. Кідрук, В.А. Ребрій, В.А. Щегорцов, А.П. Коренева, О.М. Бандурка, Л.М. Колодкін, А.Є. Жалінський, М.В. Костицький, Л.Ш. Берекашвілі, А.П. Закалюк, Ю.Ф. Кравченко, А.Ф. Майдіков, А.П. Ключніченко, В.П. Петков, В.Г. Поліщук.

Про актуальність обраної теми свідчать також пошуки науковців щодо вдосконалення профілактичної роботи громадських формувань з охорони громадського порядку. До певної міри ці питання були об'єктом дослідження в наукових працях Г.А. Аванесова, В.Б. Авер'янова, Д.М. Бахраха, В.Т. Білоуса, Ю.П. Битяка, Ю.Д. Блувштейна, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, А.Є. Жалінського, Д.П. Калаянова, А.П. Ключніченка, М.В. Коваліва, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, А.П. Коренева, М.В. Костицького, Г.М. Миньковського, О.М. Музичука, Ю.С. Назара, О.І. Остапенка, В.М. Плішкіна, В.І. Ремньова та інших учених з різних галузей права.

Мета нашої статті – визначити особливості адміністративно-правового регулювання взаємодії органів внутрішніх справ та інститутів громадянського суспільства.

Нині ця взаємодія відбувається за участі інститутів громадянського суспільства у правоохоронній діяльності держави, яка забезпечується шляхом:

- реалізації права складати протоколи про адміністративні правопорушення;
- участі інститутів громадянського суспільства у діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню охорони громадського порядку;
- реалізації права вживати спільно з працівниками міліції заходів до припинення адміністративних правопорушень і злочинів [2].

У системі державного управління органи внутрішніх справ посідають особливе місце. Це зумовлено насамперед тими функціями, які вони виконують у суспільному житті, їх значущістю, а також тим, що їхня діяльність здійснюється в реальному соціальному просторі у безпосередньому контакті з громадянами. Щодня працівник міліції вирішує складні професійні завдання, розв'язує непрості ситуації та конфлікти й не має права помилятися. Отже, ступінь матеріально-технічної забезпеченості й ефективність діяльності органів правопорядку, рівень

їхньої професійної компетентності позначаються на соціально-психологічному стані суспільства, а також впливають на громадську думку про роботу міліції.

Вочевидь, оптимізація роботи органів внутрішніх справ України, що ґрунтується на плідній співпраці з громадськими формуваннями й населенням, є актуальною проблемою, вирішення якої полягатиме у виконанні таких завдань:

- максимально наблизити свою діяльність до потреб громадян, перейти від декларацій щодо налагодження партнерських стосунків із населенням до реальних кроків у цьому напрямі;

- викоренити з діяльності органів внутрішніх справ будь-які факти зневажливого ставлення до громадян та їхніх проблем, безпринципності та байдужості;

- постійно підвищувати свій професійний і культурний рівень, розширювати світогляд, формувати повагу до працівника міліції всіма засобами – від рівня спілкування з громадянами, чесності, відвертості, професійних навичок до охайного зовнішнього вигляду;

- зміцнювати взаємодію з органами місцевого самоврядування, забезпечувати консолідацію зусиль держави і громадського суспільства в протидії криміналітету;

- широко інформувати громадськість і засоби масової інформації про роботу міліції, активно залучати громадян та громадські об'єднання до профілактики правопорушень, всебічно сприяти журналістам у виконанні їх місії об'єктивного висвітлення подій;

- своїми діями досягати нового сприйняття міліції в суспільстві, активно здобувати підтримку широких верств населення, повернути довіру громадян і загальну повагу до міліцейської професії, створити нове обличчя української міліції [3].

Дослідження практики співробітництва представників органів правопорядку України та населення свідчить, що сьогодні процес взаємодії міліції та громадських об'єднань позитивно впливає на діяльність органів внутрішніх справ, з одного боку, й формування позитивного іміджу в очах населення – з другого [4]. Слід констатувати, що до цього часу розвиток співробітництва між міліцією та громадянами відбувався спонтанно, без належної організації і системного підходу. Заходи щодо залучення громадськості до правоохоронного процесу проводилися, як правило, внаслідок гучних і резонансних подій із масштабними негативними наслідками для суспільного життя. Тому взаємодія міліції з громадськими формуваннями повинна плануватися й формуватися на ефективній науково обґрунтованій управлінській основі. При цьому великого значення набувають державна стратегія і тактика протидії злочинності спільними зусиллями відомчих інституцій і суспільства.

Тому пріоритетним напрямом роботи з формування позитивного іміджу органів внутрішніх справ України визначено налагодження партнерських відносин між працівниками ОВС і населенням. Одним із головних критеріїв оцінювання діяльності підрозділів міліції є рівень довіри громадян до представників правоохоронних органів.

Перед сучасною українською міліцією поставлено такі завдання:

- розширювати в інформаційному просторі сегмент об'єктивних відомостей про діяльність органів внутрішніх справ;

- удосконалювати форми взаємодії МВС із громадянами, зокрема шляхом активізації співпраці щодо охорони правопорядку та профілактики злочинності;

- підвищувати рівень правосвідомості суспільства;

- покращувати (з урахуванням міжнародного досвіду) зовнішній та внутрішній імідж органів внутрішніх справ [5].

Однією з форм взаємодії між представниками органів правопорядку та населенням є створення таких умов (організація роботи, вибір ефективних форм функціонування громадських формувань), які дали б змогу оптимізувати діяльність правоохоронних органів загалом. Нині при Міністерстві внутрішніх справ сформовано Громадську раду, яка є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом. Вона створена для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю персоналу ОВС, налагодження ефективної взаємодії МВС із громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики [6].

Налагоджено співпрацю не лише між представниками апарату міністерства і Громадською радою, а й між персоналом ОВС та пересічними громадянами. Позитивним прикладом партнерства органів внутрішніх справ і громадських формувань є діяльність добровільних народних дружин [7]. Після тривалої перерви їх функціонування відновлено на підставі Закону України “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону”.

За останні роки Верховною Радою України прийнято низку важливих законів, які розширили предмет, зміст і межі громадського контролю за діяльністю держави. Наприклад, громадські організації беруть участь у здійсненні цивільного контролю над Воєнною організацією держави та правоохоронними органами, здійснюють громадський контроль за дотриманням законів, спрямованих на запобігання та протидію корупції, з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать чинному законодавству.

У здійсненні правоохоронних повноважень органів виконавчої влади беруть участь громадські організації, наділені деякими державно-владними повноваженнями. Так, відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст. 255) у справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються органами, зазначеними в статтях 218-221, протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи. Протоколи про правопорушення мають право складати також представники громадських організацій або органів громадської самодіяльності: член громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону; громадський інспектор Українського товариства охорони пам'яток історії та культури.

Так, наприклад, спектр завдань, які в тісній взаємодії з працівниками міліції виконують сучасні дружинники, досить широкий:

- патрулювання житлових масивів і селищ;
- участь у розшуку зниклих безвісти;
- участь у розшуку та затриманні підозрюваних у скоєнні злочину;
- спільне проведення профілактичних, просвітницьких, виховних заходів серед різних категорій населення;
- робота з підлітками “групи ризику”, безпритульними тощо.

На жаль, таких позитивних прикладів іще не так багато – бракує досвіду й громадської самосвідомості.

Нині важливими, на наш погляд, є такі завдання з активізації взаємодії між органами внутрішніх справ і громадськістю:

- підвищення авторитету й довіри населення до міліції;
- покращення стану комунікативної та загальної культури персоналу ОВС;
- сприяння об'єктивному інформуванню населення про діяльність працівників правоохоронних органів за допомогою засобів масової інформації; ретельна перевірка фактів і матеріалів, які публікуються чи демонструються в мас-медіа;

- створення позитивного іміджу шляхом підвищення рівня професійної компетентності та покращення результатів діяльності персоналу ОВС;
- забезпечення безпосереднього діалогу між міліцією та населенням (громадськими об'єднаннями, профспілками, асоціаціями, організаціями, підприємствами) під час особистих зустрічей громадян із керівниками підрозділів ОВС, найкращими працівниками, персоналом служби громадської безпеки, які забезпечують правопорядок на конкретній території;
- проведення активної профілактичної, виховної, просвітницької роботи серед різних верств населення з метою запобігання злочинності, а також формування в різних категорій громадян відчуття особистої причетності до правового порядку в суспільстві, підвищення рівня самосвідомості кожного члена суспільства;
- залучення найактивніших громадян до співпраці; передбачення в чинному законодавстві матеріально-технічного забезпечення громадських формувань і винагород особам за допомогу органам правопорядку й виконання конкретних правоохоронних завдань [8].

Запровадження наведених форм участі інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами на сьогодні визначено низкою нормативно-правових актів. Зокрема, на сьогодні в Україні діє відповідна нормативно-правова база, яка визначає правові засади створення, права та гарантії діяльності інститутів громадянського суспільства. Це Закони України “Про об'єднання громадян” (1992), “Про молодіжні та дитячі громадські організації” (1997), “Про благодійництво та благодійні організації” (1998), “Про професійних творчих працівників та творчі спілки” (1998), “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” (1999), “Про організації роботодавців” (2001), “Про асоціації органів місцевого самоврядування”, Указ Президента України “Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації (2013) та інші акти законодавства.

Підсумовуючи, зазначимо: оптимізація взаємодії органів внутрішніх справ з інститутами громадянського суспільства у контексті правоохоронної діяльності має основну мету – надати нового імпульсу вітчизняним формам співпраці, що існували раніше, та запровадити перевірений часом зарубіжний досвід участі громадськості в правоохоронній та правозахисній діяльності. І найголовніше: своєчасне оперативне реагування правоохоронних органів на всі звернення громадян, безперечно, підвищить рівень довіри людей до міліції.

Отже, взаємодія державних інститутів з інститутами громадянського суспільства є умовою існування правової демократичної держави. Інститути громадянського суспільства є партнерами держави у реалізації нормотворчих, правозастосовчих та правоохоронних функцій, взаємна довіра є умовою ефективної співпраці, а громадська ініціатива є запорукою успішного діалогу [9].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. *Братель С.Г.* Громадський контроль за діяльністю міліції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.Г. Братель ; Київський нац. ун-т внут. справ України. – К., 2007. – 22 с.
2. *Стахура І.Б.* Адміністративно-правові засади діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку щодо профілактики правопорушень / І.Б. Стахура ; Львівського держ. ун-т внут. справ МВС України. – Л., 2011. – 19 с.
3. Звернення колегії Міністерства внутрішніх справ України до особового складу органів внутрішніх справ України та військовослужбовців внутрішніх військ від 7 лютого 2012 року.
4. *Бесчастний В.М.* Імідж як складова успіху правоохоронця: до постановки проблеми / В.М. Бесчастний, О.В. Тимченко // Віче. – 2012. – № 2. – С. 6–8.

5. Доручення № 6368/Зр від 17. 04. 2013 р. “Про доопрацювання проекту Комплексного плану заходів із формування позитивного іміджу органів внутрішніх справ України на 2013–2014 роки”.

6. Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України // Схвалено на засіданні Громадської ради при Міністерстві внутрішніх справ України (протокол № 1 від 1 лютого 2013 р.).

7. *Коваленко С.* Пілотний проект : політ нормальний? // Іменем Закону: громадсько-правовий тижневик. – 2012. – № 1–2 (5803–5804). – С. 10–13.

8. *Долгополов А.М.* Організаційно-правові питання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.М. Долгополов. – К., 2008.

9. *Семьоркіна О.М.* Характеристика громадських формувань як інститутів громадянського суспільства [Електронний ресурс] : [http : // www.minjust.gov.ua/33565](http://www.minjust.gov.ua/33565).

Отримано 18.09.2014