

The directions of the formation of the OSA of law enforcement bodies of Ukraine are investigated. Positive and negative traits and patterns of organizational and tactical models of OSA at different stages of development of Ukrainian society have been studied.

The main features and components of the OSA at different stages of the historical development of statehood on the territory of Ukraine are singled out. Authorized periodization of the formation of the OSA on the territory of Ukraine is provided.

**Key words:** *operative-search activity, clandestine work, agents, unclassified criminal police investigation, forces of operational-search activity.*

УДК 351.74



**Дніпров О.С.**  
кандидат юридичних наук,  
керівник апарату  
Адміністрації Президента України

DOI: 10.31733/2078-3566-2018-1-16-21

### **ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ**

Досліджено окремі аспекти взаємодії Національної поліції з органами місцевого самоврядування щодо забезпечення публічного порядку. Проведено дослідження юридичних концепцій взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування. Визначено окремі шляхи вдосконалення діяльності Національної поліції в процесі взаємодії з органами місцевого самоврядування щодо забезпечення публічного порядку. Наголошено, що співпраця між поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язаних із здійсненням поліцейської діяльності, і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності здійснення такої діяльності.

**Ключові слова:** *взаємодія; поліція; поліцейська діяльність; публічний порядок, публічна безпека, органи місцевого самоврядування.*

**Постановка проблеми.** Забезпечення публічної безпеки та порядку має важливе значення для демократичного державного й суспільного розвитку, формування громадянського суспільства та його інститутів. Діяльність у цій сфері є одним із різновидів державної управлінської діяльності, яка здійснюється органами державної влади та місцевого самоврядування, а також недержавними громадськими формуваннями. Ефективність діяльності Національної поліції значною мірою залежить від співпраці її співробітників із органами місцевого самоврядування саме у сфері забезпечення публічного порядку. На жаль, показники соціологічних досліджень громадської думки вказують на те, що лише 60% громадян України налаштовані на допомогу в роботі Національної поліції. Зважаючи на це, покращання взаємовідносин поліції із органами місцевого самоврядування залишається одним із основних завдань при реформуванні правоохоронної системи, категоричним імперативом при розбудові довірливої, консолідуючої взаємодії Національної поліції, органів влади та суспільства на сучасному етапі розвитку державності в Україні.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Окремі аспекти взаємодії Національної поліції з органами місцевого самоврядування щодо забезпечення публічного порядку, охорони публічного порядку, дотримання прав і свобод людини та громадянина в Україні знайшли своє відображення в працях таких вітчизняних вчених: О.Ф. Андрійко, І.В. Арістова, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.В. Білоус, В.О. Заросило, Р.А. Калюжний, О.Ф. Кобзар, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.В. Лошицький, Н.П. Матюхіна, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришко, О.М. Остапенко, О.С. Проневич, В.К. Шкарупа, О.С. Юнін та ін. Однак у зв'язку з низкою об'єктивних і

суб'єктивних причин в українських реаліях відсутні чіткі наукові висновки щодо взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування за сучасних умов.

**Метою** статті є дослідження процесу взаємодії Національної поліції з органами місцевого самоврядування щодо забезпечення публічного порядку та надання теоретичних рекомендацій щодо вдосконалення поліцейської діяльності в даній сфері.

Перш за все спробуємо з'ясувати зміст та поняття терміна «взаємодія». В.В. Ковальська в своїй дисертації при його аналізі як філософської категорії зазначає, що будь-яке явище самостійно, ізольовано від інших об'єктів матеріального світу існувати не може. Лише взаємодіючи з іншими, різні явища, предмети, об'єкти функціонують і розвиваються. У широкому значенні «взаємодія - це процес взаємного впливу об'єктів один на одного, найбільш загальна, універсальна форма зміни їхнього стану». Т. Котарбинський вважає, що «два суб'єкти взаємодіють, якщо хоча б один з них допомагає або перешкоджає іншому» [1].

**Виклад основного матеріалу.** На думку В. Шамрая та І. Олійника, взаємодія в діяльності правоохоронних органів мають брати участь не менш як два суб'єкти. Це означає, що кожен із учасників має чітко усвідомлювати, що він є суб'єктом взаємодії і виконує покладені функції разом з іншими суб'єктами. З цього положення випливає наступна умова – спільність цілей і завдань для всіх учасників взаємодії. Роз'єднаність призводить до втрати змісту взаємодії. Говорячи про єдність завдань і цілей, необхідно зазначити, що зміцнення законності і правопорядку, боротьба зі злочинністю є єдиним завданням для всіх правоохоронних органів, у тому числі і органів досудового слідства і органів дізнання [2, с. 62].

Виконання соціально-сервісної функції органів державної влади полягає в забезпеченні та охороні публічного порядку, передбачаючи співпрацю Національної поліції з різними державними і недержавними інституціями, зокрема органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями. Саме тому варто зазначити, що поняття «взаємодія» є ознакою, яка характерна і для процесу забезпечення публічного порядку – та за своєю суттю носить управлінське призначення та поєднує зовнішньо-системні (правоохоронні) та внутрішньо системні (організаційні) зв'язки учасників суспільних відносин у сфері забезпечення публічного порядку, яким притаманні певні особливості залежно від видів, завдань та функцій правоохоронної діяльності Національної поліції України [3, с. 52].

Історія формування місцевого самоврядування сягає своїм корінням давнини, коли чисельні населені пункти утворювали зібрання з метою вирішення суттєвих питань соціально-побутового характеру. А з розвитком громадянського суспільства утворення набули широкого розповсюдження, які на сьогодні вирішують широке коло питань. Причому питання взаємодії та взаємовідносин державної влади та самоврядування територіальних громад було не вирішеним не тільки у реальному муніципальному житті. На жаль, немає чіткої відповіді на ці питання й у вітчизняній правовій науці.

У демократичних державах відносно ролі органів місцевого самоврядування діє доктрина: "органи місцевого самоврядування зберігають політичний нейтралітет". Така позиція намагається чіткіше розділити компетенцію регіональних і центральних органів. Утім багато науковців вважають, що суть цього принципу полягає не в ізоляції названих суб'єктів від політичного життя, а в тому, щоб місцеве самоврядування стало надійним інструментом у впровадженні урядової політики [1, с.147].

Місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання сільських громад жителів кількох сіл, селищ та міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 2 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"). Місцеве самоврядування є органічною частиною політичної системи України, продовженням на місцевому рівні концепції поділу публічної влади, яку безпосередньо або через своїх представників здійснює відповідна територіальна громада. Місцеве самоврядування - це конкретний крок у напрямі подальшої лібералізації управління на місцях, пов'язаний із вирішенням проблем формування в Україні громадянського суспільства, посиленням захисту прав і свобод людини, їхньої практичної реалізації [4].

Отже, держава, визнавши місцеве самоврядування, не дистанціюється від територіальних громад, а здійснює постійну, цілеспрямовану політику у сфері місцевого самоврядування через органи, що належать до усіх гілок державної влади [4].

Місцеве самоврядування є проявом децентралізації виконавчої влади. Конституція та чинне законодавство України служать правовою підставою для формування системи нормативних актів, які визначають питання спільної діяльності поліції і органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічного порядку.

Як справедливо зазначає В.В. Ковальська, правоохоронні органи, є сферою суспільних відносин, що складаються в процесі діяльності державних і громадських організацій, головною метою яких забезпечення суспільства від злочинних та інших протиправних дій, забезпечити в країні належний публічний порядок і надійну публічну безпеку. Організація управління в поліції, зокрема, полягає в забезпеченні практичного виконання зазначених завдань, що реалізуються державними органами за участю громадськості, шляхом виконання відповідного комплексу взаємозалежних заходів політичного, правового, організаційного, матеріально-технічного і морально-психологічного характеру. Безумовно, поліція повинна брати участь у забезпеченні правопорядку. Саме поняття правопорядок немислиме без поняття поліція [1, с.148].

Сам же правопорядок можна визначити як ототожнення реальної поведінки громадян та теоретичною моделлю такої поведінки. Для того щоб дані моделі були адекватні, необхідні певні умови й обставини сприятливі цьому. Однією із таких умов можна визначити функціонування поліцейських органів і органів місцевого самоврядування. А спільна діяльність цих двох незалежних органів впливає на стан публічного порядку. Така взаємодія неможлива без її чіткої правової регламентації.

Однак на даний момент практично не існує системи законодавства, що регулювало би питання взаємодії поліції і місцевого самоврядування. Дослідження питань взаємодії дозволяє зробити висновок про те, що правоохоронні органи, і поліція зокрема, зобов'язані вирішувати визначене коло завдань разом з органами місцевого самоврядування.

Взаємодія цих суб'єктів могла б бути більш ефективною та впорядкованою, якби можна було б розмежувати їхні повноваження в усіх сферах громадського життя. На практиці виконати це складно, адже і органи місцевого самоврядування і поліція, виконують низку функцій державного рівня так само як і місцевого.

Особливу роль відіграє взаємодія Національної поліції з органами державної влади та місцевого самоврядування. Так, згідно з п. 2 ст. 119 Конституції України, ст. 2, 16, 28 Закону «Про місцеві державні адміністрації» вони здійснюють функцію загального нагляду, для реалізації якої наділяються необхідними правовими діями, а саме: правом зупинення дій або скасування відповідних актів, внесенням пропозицій в установленому законом порядку про зупинення у разі порушень нормативних актів, проведенням перевірки стану дотримання чинного законодавства, зверненням до суду з позовами тощо. Прийом громадян, представників підприємств, установ, організацій в ОВС здійснюється відповідно до розпорядку, погодженого з місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування [5].

Відповідно до законодавства України захист основних прав та свобод громадян, забезпечення публічного порядку та інші функції у сфері правоохоронної діяльності покладено також на інші державні органи (Служба безпеки України, прикордонні війська, Державна фіскальна служба України, митні органи та ін.).

З цього можна зробити висновок про те, що основними суб'єктами забезпечення правопорядку в країні виступають державні правоохоронні органи, оскільки, відповідно до законодавства України, вони наділені спеціальними повноваженнями у сфері правоохоронної діяльності. Дієвий процес реалізації правоохоронної функції держави вимагає чіткого нормативно-правового регулювання органів державної влади та місцевого самоврядування щодо структури, завдань, повноважень, соціальних гарантій працівників, методів діяльності, підвищення кваліфікації саме у сфері правоохоронної діяльності. Все це сприятиме успішному процесу реформування системи МВС загалом та Національної поліції зокрема.

Особливо необхідно звернути увагу на проблему правоохоронної діяльності у сільській місцевості, зокрема в об'єднаних територіальних громадах, оскільки велика частина населення нашої країни проживає на території невеликих за розміром населених пунктів. Через значну їх віддаленість від районних центрів у органів місцевого самоврядування виникає необхідність щодо вирішення проблем у сфері забезпечення правопорядку. З боку Національної поліції дані завдання покладені на службу діяльнічних інспекторів поліції. Проте неналежний рівень матеріально-технічного забезпечення та відсутність досвідчених працівників спричиняють те, що діяльнічний просто не спромо-

жний на належному рівні виконувати свої обов'язки щодо забезпечення публічного порядку а території його діяльності.

У визначених законом межах органи місцевого самоврядування змушені звертатися до територіальних органів Національної поліції, інших правоохоронних органів з проханням надати допомогу в забезпеченні виконання їх рішень з питань забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян або ж намагатися створити власні структури, які б займалися правоохоронною діяльністю, забезпечували реалізацію рішень місцевих рад та їх виконавчих органів. Для реального утвердження правоохоронних повноважень місцевого самоуправління необхідним є створення спеціальних правоохоронних органів у їх структурі. Одним із таких органів може стати муніципальна міліція, покликана гарантувати реальне забезпечення законності та правопорядку на місцях [5].

Також маємо зазначити, що партнерські відносини поліції та громади врегульовані не лише національним законодавством нашої країни, а й нормами міжнародного права. Так, зокрема, в Рекомендаціях ОБСЄ з питань поліцейської діяльності в багатонаціональному суспільстві розділ 5 «Взаємодія з етнічними громадянами» зазначено, 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].

На сучасному етапі побудови правової держави триває процес реформування органів місцевого самоврядування та Національної поліції. Значна кількість нормативно-правових актів, що регулює дану сферу відносин знаходиться на стадії розробки або прийняття. Але незважаючи на це необхідно відмітити розвиток перспективних напрямів реформування діяльності правоохоронних органів. На сьогодні ЗУ «Про Національну поліцію» частково і лише в загальному розкриває сутність механізму взаємодії органів Національної поліції з місцевим самоврядуванням.

Так, згідно зі ст. 88 Закону, 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 [8]. В Україні органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради, які проводять свою роботу сесійно. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради і скликається за необхідності, але не менше одного разу на квартал. До компетенції рад належить заслуховування виключно на пленарних засіданнях звітів керівників територіальних органів поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території. Сесії ради проводяться гласно із забезпеченням права кожного бути присутнім на них, крім випадків, передбачених законодавством.

Однак маємо зауважити, що реалізація даної норми не в змозі досягти виконання основних завдань Національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічного порядку. У зв'язку з цим цікавим є досвід складання місцевих планів поліцейської діяльності, який може бути корисним при реалізації положень Закону України «Про Національну поліцію» щодо громадського контролю поліції (розділ VIII).

Використання досвіду реалізації програм у сфері профілактики правопорушень (у тому числі – із застосуванням практик *communitypolicing*) є доцільним з метою виконання положень статті 89 Закону, відповідно до якої поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проєктів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань. При цьому співпраця між поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язаних із здійсненням поліцейської діяльності, і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності здійснення такої діяльності [8].

Подібні проєкти можуть мати як освітній характер (інформування громадян про потенційні загрози їх безпеці та шляхи їх протидії; підвищення загального рівня правової культури населення), так і передбачати часткову участь органів місцевого самоврядування та громадськості в охороні правопорядку (наприклад спільне з муніципальною поліцією патрулювання за умови створення відповідних органів в Україні; залучення

волонтерів) [9]. З метою розробки та реалізації подібних проектів на рівні місцевих громад доцільним є застосування досвіду партнерства у громаді для залучення як представників органів місцевого самоврядування, так і представників громадських організацій до спільного вироблення рішень щодо підвищення рівня безпеки у громаді [10].

Подібні форуми, поряд із працівниками поліції, можуть включати представників судових органів, прокуратури, органів місцевого самоврядування, соціальних служб, представників шкіл, релігійних та громадських організацій, засобів масової інформації, підприємств тощо. При цьому відносно неформальний статус подібних партнерств може забезпечити достатньо високий рівень гнучкості у виробленні рішень тих проблем, які стоять перед конкретною місцевою громадою. Завданнями подібних партнерств можуть бути: - забезпечення співпраці всіх інституцій та суспільних груп, що зацікавлені та діють у сфері профілактики правопорушень та забезпечення безпеки з метою організації міждисциплінарної роботи у сфері безпеки місцевої громади; інформування населення про вітчизняні та закордонні інновації, новаторські пілотні проекти, публікації, сучасні тенденції і потреби у сфері безпеки громад; - розробка проектів, напр., у галузі роботи з дітьми та молоддю, організації дозвілля молоді, а також політики у сфері освітньої, виховної, сімейної, житлової, містобудівної, культурної політики, участі населення у забезпеченні громадського порядку у громаді.

**Висновок.** Враховуючи викладене, вважаємо за доцільне розробити систематизовану методологію щодо організації взаємодії підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування та громадськістю, в якій першочергово необхідно закріпити мету й завдання, окремі поняття та аспекти такої взаємодії, її принципи, напрямки щодо забезпечення публічного порядку та безпеки, а саме: суб'єктів та керівників органів взаємодії; види взаємодії, особливості взаємного інформування; канали передачі інформації; особливості використання спеціальних засобів та сил поліції, які є у підрозділах; способи та строки перевірки результативності взаємодії. У подальшому виникає необхідність закріплення такої методики у певній формі нормативного регулювання як сукупності організаційно-правових дій з урахуванням наукової оцінки, що стане предметом подальших наукових досліджень.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Ковальська В.В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти): Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2009. 37 с.
2. Шамрай В., Олійник І. Поняття і суть взаємодії, її значення // Прокуратура. Людина. Держава. 2004. № 1(31). С. 60–67.
3. Процких О. Ю. Інформаційна взаємодія національної поліції України з органами публічної влади та громадськістю // Право і безпека. 2015. № 4. С. 50-55.
4. Органи державної влади України: Монограф. / За ред. В.Ф. Погорілка. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. 592 с.
5. Взаємодія муніципальної міліції з органами державної влади, місцевого самоврядування і населенням в умовах реформування ОВС України. URL:<http://studcon.org/vzayemodiya-municipalnoyi-miliciji-z-organamy-derzhavnoyi-vlady-miscevogo-samovryaduvannya-i?page=1>.
6. Взаємодія органів внутрішніх справ і громадськості у сфері охорони громадського порядку. URL:<http://book.net/index.php?p=article&id=11269>.
7. Адміністративне право зарубіжних країн курс лекцій. URL: [http://pidruchniki.com/1584072058730/pravo/administrativne\\_pravo\\_zarubiznih\\_krayin](http://pidruchniki.com/1584072058730/pravo/administrativne_pravo_zarubiznih_krayin).
8. Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40-41. Ст. 379
9. Камінський А.І. Становлення місцевої міліції в умовах реформування органів внутрішніх справ України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2008. 20 с.
10. Юнін О.С. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності правоохоронних (поліцейських) підрозділів і можливості його застосування в Україні: Монографія. – Харків: Ніка Нова, 2014. 456 с.

*Надійшла до редакції 21.03.2018*

#### **SUMMARY**

**Dniprov O.S. Interaction of the National Police with local self-government bodies in order to ensure public order.** The article examines some aspects of the interaction of the National Police with local self-government bodies in order to ensure public order. The study of legal concepts of police interaction with local self-government bodies was conducted. Determined are some ways to improve the activ-

ities of the National Police in the process of interaction with local self-government bodies to ensure public order. It was emphasized that police-public cooperation is aimed at identifying and eliminating problems related to the implementation of police activities and promoting the use of modern methods to increase the effectiveness and efficiency of such activities. It is noted that the main subjects of law enforcement in the country are state law enforcement bodies, since, in accordance with the legislation of Ukraine, they are endowed with special powers in the field of law-enforcement activity.

The necessity of developing a systematic methodology for organizing the interaction between the units of the National Police and the local self-government bodies and the public is outlined in which the goals and tasks, the separate concepts and aspects of such interaction, its principles, directions concerning maintenance of public order and safety, namely: objects and heads of interactions; types of interaction, features of mutual information; channels of information transmission; the peculiarities of the use of special means and forces of police, which are in divisions; methods and terms of checking the effectiveness of the interaction. In the future, there is a need to consolidate such a method in a certain form of regulatory regulation as a set of organizational and legal actions, taking into account scientific evaluation, which will be the subject of further scientific research.

**Keywords:** *interaction; police; police activity; public order, public safety, local government bodies.*



**Іваниця А.В.**  
кандидат юридичних наук  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

DOI: 10.31733/2078-3566-2018-1-21-25

## **МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

Здійснено аналіз методологічних аспектів діяльності Національної поліції України.

Поглиблені категорії нашого дослідження – діяльність Національної поліції України, методологія, правова система та інші визначають вектор наукового дослідження, а їх обґрунтованість і предметна зумовленість уможливають формулювання висновків, виважених пропозицій для вирішення негайних проблем з визначення методологічних аспектів діяльності Національної поліції України. Подальший аналіз вимагає обґрунтування найкращих методів пізнання у діяльності Національної поліції України.

**Ключові слова:** *Національна поліція України, методологія, методи, аспекти, підхід, наука, діяльність.*

**Постановка проблеми.** Усі ми знаємо, що методологія виступає характерним елементом будь-якої наукової галузі в цілому. Фахівці, застосовуючи систему певних методів у процесі наукового пошуку, розширяють науковий інструментарій, який, у свою чергу, формує унікальну конкретну методіку. Саме такий процес охоплює дослідження Національної поліції України [1].

Таке дослідження в першу чергу повинно базуватися на використанні в пізнавальній діяльності досягнень герменевтики, соціопсихолінгвістики, синергетики, які направлені на глибоке вивчення функціональних, адаптаційних та творчих потенціалів державно-юридичних інструментів [2, с. 188].

Що стосується процесу вивчення науки про правоохоронні органи, то слід сказати, що відбувається процес зміни об'єкта та предмета загальнотеоретичної юриспруденції. Саме до такого процесу можемо віднести глобалізацію, антропологізацію і деформалізацію [3, с. 4]. Тенденції новелізації діяльності Національної поліції України мають не тільки теоретичний характер, але й показують напрями діяльного практиологічного пізнання. Це означає вибір орієнтирів, які використовуються в теоретичних дослідженнях для цілей практичної діяльності Національної поліції України. На сьогоднішній день ми бачимо, що антропологічний, деформалізований та глобалістичний аспекти по-