

Botnarenko O. M. Some issues of determining the nature of public administration in the sphere of ensuring public order

The essence of public administration in the sphere of ensuring public order has been studied. It has been noted that nowadays there are fundamental changes in the activities of state agencies, institutions and organizations in the minds of the society in general and an ordinary citizen in particular in the country. The revolutionary events of recent years have begun the process of restructuring the whole country; the people of Ukraine have chosen the course to a new stage of development. Today we have started reviewing interpretations and approaches concerning the activities of a number of subjects of public administration, reviewing their basic tasks and functions, development and implementation of a number of new conceptual principles of activities and interaction between these authorities and the community. Thus, the studies of the essence of public administration in the field of public order have become extremely important. In order to achieve the objective of the article the author has analyzed the research of the indicated topic with the further formation of author's conclusions.

The definition of "principle" the author considers as the original, fundamental position or the statement that is the basis of certain social processes or phenomena that determines the level of development of a particular community. The principles of public administration in the area of ensuring public order – are decisive, compulsory fundamentals, which are the grounds for the activities of state agencies, institutions, organizations, local self-governments and in order to ensure and implement fundamental rights and freedoms of citizens, ensuring public peace and normal conditions of state and public organizations. The author's vision of legal categories of "public administration in the field of ensuring public order", "principles of public administration in the field of ensuring public order" has been provided. The classification of public administration's principles in the area of ensuring public order has been realized.

Keywords: public administration, principles, public order, public security, legal sphere, constitutional principles, public.



УДК 351.75+343.34

А. В. Комзюк,

ад'юнкт Харківського національного університету внутрішніх справ;
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2615-103X>

ВЗАЄМОДІЯ З ГРОМАДСЬКИМИ ОБ'ЄДНАННЯМИ ЯК ПРИНЦИП ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

Проаналізовано взаємодію з громадськими об'єднаннями як принцип діяльності поліції. Визначено поняття, зміст, нормативні засади, форми зазначеної взаємодії, а також її значення для виконання Національною поліцією своїх завдань та функцій, зокрема щодо протидії правопорушенням.

Ключові слова: Національна поліція, громадські об'єднання, взаємодія, принцип, правопорушення, протидія.

Постановка проблеми. Докорінні зміни в нашій державі у всіх сферах життєдіяльності, зокрема у сфері охорони правопорядку, справляють значний вплив на організацію діяльності суб'єктів, які реалізують державну політику у відповідних напрямках.

Національна поліція України – центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічного порядку та публічної безпеки. Поліція призначена для захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства шляхом надання поліцейських послуг. Діяльність поліції базується на певних принципах, визначених у законі України «Про Національну поліцію» [1], законності, серед яких принципи відкритості, гласності, прозорості, взаємодії з населенням на засадах партнерства. Цей правоохоронний орган інформує населення про свою роботу, оцінку стану публічного порядку та реалізацію його зміцнення. Тобто в системі здійснення державної влади Національна поліція посідає значне місце. Це пояснюється функціями, які вона виконує, а також тим, що її робота тісно пов'язана з населенням.

Працівники поліції виконують складні професійні завдання, вирішують різні соціальні конфлікти, що потребує взаємодії з різними соціальними інститутами. Тому важливого значення набуває забезпечення роботи поліції у тісній співпраці з громадськими об'єднаннями.

Дослідження практики співробітництва органів правопорядку та населення свідчить, що сьогодні процес взаємодії поліції з громадськими об'єднаннями позитивно впливає на результати її діяльності, а також на створення похвального іміджу в очах усього населення. Отже, результати діяльності поліції безпосередньо залежать від співпраці її працівників з громадськими об'єднаннями. Водночас практика зазначеної співпраці свідчить про те, що більша частина нашого населення не готова надавати допомогу поліцейським. У зв'язку з тим виникає нагальна потреба у здійсненні наукових досліджень актуальних проблем взаємодії поліції з громадськими об'єднаннями.

Стан дослідження. Загальні питання взаємодії різних суб'єктів у сфері охорони правопорядку були предметом дослідження багатьох учених, зокрема О. Бандурки, І. Голосніченка, Д. Каблова, Д. Калаєнова, В. Колпакова, В. Лихолоба, О. Музичука, Ю. Назара, О. Остапенка, В. Петкова, О. Ярмиша та ін., які зробили значний внесок у вироблення теоретичних засад такої взаємодії. Віддаючи належне результатам попередніх досліджень з цієї проблематики, варто зазначити, що питання взаємодії правоохоронних органів та громадських об'єднань не втрачає своєї актуальності, оскільки органи Національної поліції перебувають у процесі реформування та оптимізації їх структурних підрозділів.

Мета нашої статті полягає у визначенні поняття, змісту, нормативних засад, форм взаємодії Національної поліції з громадськими

об'єднаннями, а також її значення для виконання поліцією своїх завдань і функцій, зокрема щодо протидії правопорушенням.

Виклад основного матеріалу. Для досягнення поставленої мети необхідно насамперед з'ясувати сутність ключового поняття «взаємодія». Взаємодія взагалі – це філософська категорія, що відображає процеси впливу різноманітних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість, зміну стану, взаємоперехід, а також породження одним об'єктом іншого. Взаємодія становить вид безпосередніх або опосередкованих, зовнішніх або внутрішніх відносин зв'язку [2, с. 81].

Для категорії «взаємодія» характерні такі риси, як, по-перше, факт стійких зв'язків, а саме таких зв'язків, щоби була можливість об'єктам впливати один на одного, по-друге, наявність впливу, де відбудеться обопільна зміна взаємодіючих сторін. Дослідники цього явища відзначають, що найбільш уживаним є поняття взаємодії, розроблене військовою наукою. Наприклад, в енциклопедичній літературі воно сформульоване як узгодження (координація) за метою, місцем та часом бойових дій [3, с. 366]. Більшість авторів, які досліджували в тому чи іншому сенсі проблеми взаємодії у сфері охорони правопорядку, зокрема А. Аксьонов, К. Єрмаков, Л. Попов та ін., в основу підходу до поняття взаємодії поклали саме наведене вище формулювання.

У свою чергу, О. Музичук стверджує, що спеціально-юридичний підхід дозволяє зробити аналіз нормативно-правових актів, що діяли й діють у сфері взаємодії правоохоронних органів і громадськості. Таким чином, спеціально-юридичний підхід до поняття взаємодії показує, що його сутність не зводиться тільки до спільної діяльності суб'єктів, а містить більш широке коло зв'язків і контактів (обмін інформацією, узгодження самостійних дій, планування роботи тощо). Соціологічний підхід до взаємодії правоохоронців з громадськістю у сфері охорони громадського порядку і протидії правопорушенням полягає у вивченні взаємодії як правового явища на основі емпіричних матеріалів соціологічних досліджень. Такі дослідження показують, що практика охорони громадського порядку та протидії правопорушенням пов'язується з широким спектром стійких відносин між поліцією та громадськістю для досягнення загальних цілей [4, с. 115].

Аналіз визначень взаємодії, які використовуються в теорії та практиці управління, дозволяє виділити такі її ознаки: взаємодія – це діяльність; наявність кількох (не менше двох) суб'єктів взаємодії, узгодженість заходів за метою, місцем, часом, методами; спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів; наявність нормативної (правової) бази взаємодії; стан, який займають суб'єкти взаємодії в ієрархії системи, зміст завдань, які вирішуються суб'єктами взаємодії; спільна діяльність [4, с. 115–116].

Щодо практики співробітництва правоохоронних органів з населенням такий процес визнається науковцями як погоджена за метою,

місцем і часом спільна діяльність суб'єктів у виконанні покладених на них завдань у сфері охорони громадського порядку, попередження та припинення правопорушень на певній території [5, с. 33].

У літературі підкреслюється, що поліпшення взаємодії між населенням і поліцією є актуальною проблемою, з вирішенням якої пов'язано зміцнення демократичних засад суспільства [6, с. 16–18]. Це пояснюється тим, що, по-перше, існують різні концептуальні підходи щодо взаємодії поліції та населення, тому для розробки програм їх співпраці важливо виявити можливості кожного з них; по-друге, протягом 1990-х років поряд зі старим за формою, але новим за змістом співробітництвом з'явилися нові форми й способи взаємодії, що потребують ґрунтовного аналізу й узагальнення; по-третє, поширюється обмін досвідом роботи між працівниками правоохоронних органів України та поліцією зарубіжних країн як на рівні керівництва, так і між місцевими відділами поліції; по-четверте, існує потреба поглибленого вивчення та розробки рекомендацій щодо використання зарубіжного досвіду взаємодії поліцейських структур і громадян з урахуванням особливостей менталітету українського суспільства.

Слід констатувати, що в Україні на сьогодні розвиток співробітництва між поліцією та громадянами відбувається спонтанно, без належної організації та системного підходу. Заходи щодо залучення громадськості до правоохоронної діяльності відбуваються, як правило, внаслідок будь-яких екстремальних подій. У зв'язку з тим великий інтерес становить практика вироблення, прийняття й реалізації спільних активних дій, яка має здійснюватися за певною схемою [7, с. 75]. По суті вона має бути обов'язковою основою для кожного, хто бере участь у взаємодії з правоохоронними органами. І діяльність будь-якого суб'єкта, який надає допомогу в установленні порядку, профілактиці правопорушень, має оцінюватись так само, як реалізація права на захист здоров'я, життя від злочинних намірів, а реакцією на таку поведінку з боку органів державної влади має бути всебічне заохочення, а також надання необхідної допомоги й підтримки.

Така робота повинна ґрунтуватися на принципах діяльності поліції, які останнім часом чомусь мало діють. А головними принципами в діяльності цього органу є верховенство права, дотримання прав і свобод людини, законність, відкритість і прозорість, політична нейтральність, взаємодія з населенням на засадах партнерства, безперервність.

З огляду на завдання цієї статті необхідно детальніше зупинитися на змісті принципу взаємодії поліції з населенням на засадах партнерства, який означає необхідність забезпечення тісної співпраці поліції з населенням, з територіальними громадами та громадськими об'єднаннями з метою задоволення їхніх потреб у поліцейських послугах.

Цей принцип також передбачає, що планування й виконання поліцією службових функцій здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад. Рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції. Оцінка рівня довіри населення до поліції проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [1].

Велике значення для характеристики взаємодії поліції з населенням має визначення її функцій, тобто напрямків роботи щодо профілактики та припинення правопорушень у взаємодії з населенням. Процес реалізації завдань і функцій діяльності поліції знаходить своє зовнішнє виявлення у відповідних формах. Форми діяльності визначаються типом відносин у певній сфері життєдіяльності людини. Суспільно корисна діяльність викликає різні наслідки: одні дії призводять до юридичних наслідків, інші – ні. Форми діяльності прямо чи опосередковано зумовлені тими юридичними приписами, за допомогою яких держава регулює діяльність юридичних та фізичних осіб, які, у свою чергу, вибирають ті форми діяльності, що є найбільш виправданими й ефективними [8, с. 30–31].

Існуючі на практиці види й форми взаємодії поліції з громадськістю вимагають певної класифікації та послідовності в побудові їх системи задля полегшення їх сприйняття, а також для можливості вироблення рекомендацій щодо їх реалізації, закріплення в законодавчих та відомчих нормативних актах.

Науковці використовують різні підходи до такого поділу, серед яких варто виділити класифікацію М. Коваліва:

- 1) за характером підстав для взаємодії (за підставами виникнення): регламентовану – за вказівкою одного з керівників суб'єктів взаємодії – та ініціативну;
- 2) за способом вирішення спільних завдань: самостійну (автономну) та сумісну;
- 3) за просторовими характеристиками: близько розташовану й віддалену;
- 4) за характером зв'язків суб'єктів взаємодії: безпосередню та опосередковану;
- 5) за характером умов взаємодії (за станом середовища функціонування): звичайну та екстремальну;
- 6) за кількістю суб'єктів взаємодії: двосуб'єктну й багатосуб'єктну (змішану);
- 7) за етапами безпосередньої діяльності: попередню, основну, заключну;
- 8) за ступенем однорідності функцій взаємодіючих суб'єктів: взаємодію суб'єктів, які виконують однорідні функції, та взаємодію суб'єктів, які виконують різні функції [9, с. 181].

До форм, які найчастіше зустрічаються у спільній правоохоронній діяльності працівників поліції та населення у сфері охорони громадського порядку й боротьби з правопорушеннями, відносять: спільне патрулювання, рейди, обходи, огляди; спільне планування заходів щодо охорони громадського порядку й боротьби з правопорушеннями; узгодження самостійно проведених заходів; інструктування працівниками поліції членів громадських об'єднань; спільний аналіз оперативної обстановки; обмін інформацією про оперативну обстановку (вчинення порушень, викрадення речей, масові заворушення тощо); проведення спільних нарад, семінарів і зборів з правоохоронної тематики; спеціальна та правова підготовка громадян, які бажають виконувати правоохоронні функції, та інші [10, с. 191].

Взаємодія державних правоохоронних органів з громадськістю є також важливою частиною процесу демократизації суспільства, побудови в Україні правової держави, забезпечення законності. Спільна діяльність поліції та формувань громадськості, які беруть участь у протидії правопорушенням і охороні громадського порядку, формує у свідомості громадян необхідність рахуватися із загальними інтересами, шанобливо ставитися до правових приписів, з гідністю виконувати свої громадянські обов'язки.

Уміння працівників правоохоронних органів будувати взаємовідносини з представниками конкретних громадських правоохоронних об'єднань розглядається як важливий критерій оцінки їх професійного рівня, політичної та правової культури. Саме тут відкриваються найширші можливості для виховання людей досвідом практичної участі в перетвореннях, що відбуваються у сфері правопорядку. Для виконання завдань, які постають, на рівні сучасних вимог необхідно по-новому осмислити набутий досвід, збагатити всі напрямки діяльності новим змістом, докорінно оновити арсенал форм, методів та засобів охорони громадського порядку та громадської безпеки, боротьби з правопорушеннями [8, с. 25].

Зрозуміло, що для забезпечення взаємодії й співпраці та налагодження партнерських відносин між представниками закону й населенням має бути створена якісна нормативно-правова база. Однак те, наскільки активно вона впроваджується в життя, залежить від бажання, підготовленості суб'єктів взаємодії будувати свої відносини саме в цьому напрямі. Для цього необхідно формувати у членів суспільства відчуття причетності до правового порядку, відповідальності за стан його охорони й забезпеченості. Необхідно, щоб суб'єкти взаємодії добре розуміли можливість досягнення позитивних наслідків такої співпраці, а саме:

- 1) поєднання інтересів усіх сторін у протидії правопорушенням;
- 2) втілення в життя істини, що викоренення правопорушень – це справа всього суспільства, а не лише поліції;

3) підвищення рівня правової культури й правової свідомості населення;

4) знаходження нових методів і форм взаємодії [11, с. 538].

Важливе значення має використання зарубіжного досвіду щодо участі громадян у правоохоронній діяльності. Серед вітчизняного населення досить часто побутує думка, що правоохоронні органи зобов'язані самостійно виконувати всі завдання щодо протидії правопорушенням, охорони громадського порядку й додаткових сил від населення не потребують. Проте часом саме громадяни, які були свідками порушень, можуть стати незамінними для подальшого процесу виявлення правопорушень та їх профілактики. Адже в іноземних країнах переважна більшість результатів правоохоронної діяльності щодо запобігання правопорушенням досягається передовсім завдяки допомозі громадян.

Першу в світі модель поліцейської діяльності, що ґрунтується на підтримці та участі громадськості, було запроваджено Робертом Пілом у Великій Британії 1829 року. Тоді вперше було висловлено думку про те, що поліцейська автономія – не виправдана стратегія. Поліція не може виконувати ефективно й своєчасно своїх обов'язків, не спираючись на підтримку громадських об'єднань і мешканців районів, які обслуговують поліцейські підрозділи. Результатом такої політики стало створення так званої нової поліції, яка тісно співпрацювала з населенням [12, с. 159].

Загальновідомо, що в Японії рівень злочинності доволі низький. Це пов'язано з особливостями менталітету, високим рівнем самосвідомості та громадської відповідальності більшості соціуму, а також належним рівнем організації взаємодії населення й поліції. На кожній поліцейській дільниці функціонують відділення Асоціації запобігання злочинності, членом якої може стати кожний громадянин. Цікаво, що до Асоціації входять не тільки пересічні громадяни, які бажають співпрацювати з органами правопорядку, а й об'єднання осіб за професіями, представники котрих частіше за інших стають жертвами злочинних посягань (водії громадського транспорту, працівники банківської сфери, торговельних мереж, листоноші та інші). Члени Асоціації добровільно вносять кошти на її розвиток. Повсюдно створено своєрідні контактні пункти, до яких може прийти будь-який громадянин і отримати необхідну консультацію чи дієву допомогу. Працівники пунктів контакту тісно співпрацюють із персоналом правоохоронних органів, особливо в разі вчинення правопорушення чи розшуку зниклої особи [12, с. 160].

Заслугує на увагу практика створення у Великій Британії, Франції, Німеччині, США різноманітних загальнонаціональних програм, спрямованих на дієву співпрацю населення й органів правопорядку. Так, у багатьох європейських країнах діє громадська організація «Зупини злочинця», яка допомагає поліції в боротьбі зі

злочинністю, забезпеченні належного стану правопорядку в регіонах, проведенні профілактичної, виховної, консультативної роботи. Відділення цієї громадської організації розташовані на території поліцейських дільниць, що значно поліпшує співпрацю її членів з працівниками правоохоронних органів [12, с. 162].

Аби запровадити подібну модель взаємодії в нашій країні, потрібно розпочати саме з вивчення думки населення щодо ставлення на сьогодні до поліції. Професійність, сміливість, грамотність, бездоганний підхід до своєї діяльності, культура, компетентність – ось основа ідеального працівника правоохоронної діяльності і рівня його спілкування з населенням. Взаємна робота є наслідком бажання надати допомогу працівнику поліції, якого цінують і шанують, відносини з яким ґрунтуються на довірі та прозорості.

На нашу думку, налагодження тісних контактів з населенням дає можливість більш ефективно проводити роботу щодо виявлення правопорушень та їх профілактики, потребує більш якісного добору кадрів, підняття авторитету поліції серед населення та культури її працівників. Водночас це дозволяє залучати найактивніших громадян до реалізації завдань і функцій поліції, яких необхідно підтримувати певними винагородами за допомогу в протидії правопорушенням.

На завершення можна зробити **висновок** про необхідність перегляду видів та форм взаємодії з населенням, які використовувались раніше органами внутрішніх справ, і в оновленому вигляді використовувати їх у взаємодії поліції з громадськими об'єднаннями, а також запровадити нові форми з урахуванням зарубіжного досвіду.

Список бібліографічних посилань: 1. Про Національну поліцію: закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379. 2. Философский энциклопедический словарь/под ред. П. Н. Федосеева, С. М. Ковалева. М.: Сов. энцикл., 1980. 672 с. 3. Малая Советская Энциклопедия. Т. 2. М.: Сов. энцикл., 1958. 785 с. 4. Музичук О. М. Напрямки вдосконалення взаємодії органів внутрішніх справ з громадськістю в сфері охорони громадського порядку. *Право і Безпека*. 2003. Т. 2, № 3. С. 114–117. URL: <http://pb.univd.edu.ua/?controller=service&action=download&download=25324> (дата звернення: 01.11.2016). 5. Андриашин Х. А., Прудников А. С., Бровко Н. В. Общественные объединения как субъекты обеспечения личной безопасности граждан, охраны общественного порядка и общественной безопасности (на примере участия казачьих объединений): учеб. пособие. М.: ЮИ МВД России, 1998. 64 с. 6. Музичук О. М. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2003. 20 с. 7. Бандурка О. М., Соболев В. О., Московец В. І. Партнерські взаємовідносини між населенням та міліцією: підручник. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. 352 с. 8. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник/за заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. Київ: Укр. акад. внутр. справ, 1995.

103 с. **9.** Ковалів М. В. Форми взаємодії органів внутрішніх справ і громадськості у сфері охорони громадського порядку. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична.* 2011. Вип. 2. С. 179–187. **10.** Взаємодія міліції та громадськості в Україні: навч. посіб./за заг. ред. А. Дж. Бека, О. Н. Ярмиша. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2001. 200 с. **11.** Білоконь М. В. Державне управління у сфері охорони громадського порядку: монографія. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. 680 с. **12.** Долгополов А. М. Організаційно-правові питання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 268 с.

Надійшла до редколегії 14.11.2016



Комзюк А. В. Взаимодействие с общественными объединениями как принцип деятельности Национальной полиции

Проанализировано взаимодействие с общественными объединениями как принцип деятельности полиции. Определены понятие, содержание, нормативные основы, формы указанного взаимодействия, а также его значение для выполнения Национальной полицией своих задач и функций, в частности, по противодействию правонарушениям.

Ключевые слова: Национальная полиция, общественные объединения, взаимодействие, принцип, правонарушение, противодействие.

Komziuk A. V. Interaction with NGOs as the principle of the activities of the National police

This article is focused on the analysis of the interaction with public associations as a principle of the police activities in order to form and determine the content, forms of the stated interaction and its significance to perform the duties and functions by the National Police, in particular to combat offenses.

The author has offered a definition of the term of "interaction", which should be perceived according to the author as a process of the impact of various objects at each other, their mutual conditionality, change of the state, mutual transformation and the generation of one object by another one. Special attention is paid to the fact that such work should be based on the principles of the police activities. The main principles is the rule of law, keeping human rights and freedoms, justice, openness and transparency, political neutrality, interaction with the population based on the partnership principles, continuity. The significance of realizing the tasks and functions of the police activities finds its external identification in the relevant forms that are defined by the type of relationship in a particular area of human activity.

Based on the conducted research the author has formed the classification of the forms that are the most common for the mutual activities of police officers and population in the sphere of keeping public order and combating crimes.

Keywords: National Police, NGOs, interaction, principle, offenses, counteraction.

