

УДК 351.74(323.21:06)(100)

**О.В. Кожухар,**  
здобувач ДНДІ МВС України, старший науковий співробітник  
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,  
ORCID ID 0000-0002-2234-781X

## СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА З ОРГАНАМИ І ПІДРОЗДІЛАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

*У статті досліджуються проблеми адміністративно-правового забезпечення взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами і підрозділами Національної поліції України. Зроблено висновки, що вдосконалення взаємодії поліції з населенням є необхідною умовою існування довіри громадян до правоохоронних органів, а також і до влади в цілому; крім того, є необхідність у розробці та прийнятті нормативних документів, регламентуючих цей аспект правоохоронної діяльності, як на державному, так і на галузевому рівні.*

**Ключові слова:** інститути громадянського суспільства, адміністративно-правове забезпечення, нормативні документи, органи і підрозділи Національної поліції України.

*В статье исследуются проблемы административно-правового обеспечения взаимодействия институтов гражданского общества с органами и подразделениями Национальной полиции Украины. Сделаны выводы, что совершенствование взаимодействия полиции с населением является необходимым условием существования доверия граждан к правоохранительным органам, а также и к власти в целом; кроме того, есть необходимость в разработке и принятии нормативных документов, регламентирующих этот аспект правоохранительной деятельности, как на государственном, так и на отраслевом уровне.*

**Ключевые слова:** институты гражданского общества, административно-правовое обеспечение, нормативные документы, органы и подразделения Национальной полиции Украины.

Зміни в сучасному українському соціумі, його економічній і політичній сферах закономірно впливають на процес формування нових взаємовідносин між державою, її інституціями та громадянським суспільством. Це стосується й такого державного відомства, як Міністерство внутрішніх справ. Постійна взаємодія влади і суспільства – необхідна умова політичної стабільності й процвітання кожної держави, у тому числі й України, оскільки проблеми її розвитку неможливо розв'язати без підтримки суспільства [1].

Проблеми взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами і підрозділами поліції у своїх дослідженнях вивчали такі науковці, як В.В. Копейчиков, С.Д. Гусарев, А.М. Колодій, О.Д. Тихомиров, О.М. Бандурка, Т.О. Проценко, О.Н. Ярмаш, В.К. Колпаков та інші.

Проте на сьогодні недостатньо дослідженими залишаються проблеми адміністративно-правового забезпечення взаємодії інститутів громадянського

суспільства з органами і підрозділами Національної поліції України, що і буде метою дослідження нашої статті.

Упродовж останніх років відбулася низка концептуальних змін у принципах діяльності та структурі органів й підрозділів системи МВС. 2 липня 2015 р. прийнятий парламентом, а 7 листопада того ж року вступив у дію Закон України “Про Національну поліцію”. Кабінетом Міністрів України 26.10.2015 за № 878 затверджено Постанову “Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України”. Міжнародні та національні експерти відзначали значний поступ у реформуванні поліції України. Те, що в багатьох країнах Європи впроваджувалось протягом десятиліття, в Україні було зроблено всього за два роки. Реформа поліції визначається як одна з найбільш успішних та динамічних з усіх, котрі проводяться в державі. Поліція змінилась з карального органу на службу, котра надає послуги населенню.

Зважаючи на те, що в сучасній Україні правоохоронні органи повинні бути “сервісними службами”, які допомагають суспільству влаштувати безпечний та законний добробут у власній державі, запроваджується Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України, яка передбачає перетворення МВС на орган європейського зразка та формування в його складі поліції як головного органу із забезпечення громадської безпеки [2]. У ній зазначається, що у МВС визнано неможливим виконання завдань із забезпечення правопорядку без активної допомоги з боку населення. Тому основним пріоритетом у роботі МВС визначено встановлення виключно партнерських засад взаємодії з громадами в межах загально визнаної у світі моделі “community policing”. Як результат, перелік завдань для органів внутрішніх справ України було розширено, поміж іншими, такими: встановлення партнерських відносин із населенням у межах моделі “community policing”; професіоналізм персоналу, скорочення його чисельності, вироблення професійної етики тощо [3].

Основні сучасні правові основи діяльності поліції зазначені в Законі України “Про Національну поліцію”, зокрема статтями 3 та 8 визначено, що у своїй діяльності поліція керується Конституцією України, міжнародними договорами України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, цим та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також виданими відповідно до них актами Міністерства внутрішніх справ України, іншими нормативно-правовими актами. Поліція діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законами України [1].

Відповідно до частини 1 статті 1 Закону України “Про Національну поліцію” Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [1]. Згідно з частиною 1 статті 11 Закону України “Про Національну поліцію” діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об’єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. Важливість інституту партнерства зумовлена насамперед тими функціями, які поліція виконує у суспільному житті, їх значущістю, а також тим, що поліцейська діяльність здійснюється в реальному соціальному просторі у безпосередньому контакті з громадянами.

Національна поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проєктів, програм і заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання покладених на неї завдань. Співпраця між Національною поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язана зі здійсненням поліцейської діяльності і сприянням застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності здійснення такої діяльності. Національна поліція надає підтримку програмам правового виховання, пропагує правові знання в освітніх установах, засобах масової інформації та у видавничій діяльності [1]. Слід зауважити, що ефективність діяльності органів поліції, рівень професійної компетентності поліцейських впливають на громадську думку про роботу поліції загалом. Адже у законі йдеться про те, що рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції.

Що стосується взаємодії поліції з населенням, то необхідно усвідомлювати, що така співпраця, основана на законі, яка має спільну мету – підтримання належного стану публічного порядку передусім на вулицях і в інших громадських місцях, зниження рівня вуличної злочинності, залучення до спільних заходів усе більшої кількості населення, збільшення кількості громадських формувань з охорони публічного порядку, підвищення ефективності їх роботи, – це нагальна потреба сьогодення [1]. Тому, звичайно, важливим є нормативно-законодавчий аспект забезпечення взаємодії поліції з громадськістю. Вище ми зазначили, що Закон України “Про Національну поліцію” містить низку вимог щодо забезпечення взаємодії поліції з населенням. Водночас із цим документом сьогодні діють кілька нормативних актів, які на законодавчому та галузевому рівні регулюють цю проблематику. Зокрема, це Закон України “Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону”. Проте, слід зауважити, що він фактично визначає тільки одну форму такої участі, а саме: колективну, в складі громадських формувань, але не регулює питання індивідуальної участі, наприклад, громадських помічників дільничного інспектора поліції. Крім того, у зазначеному документі не визначені інші випадки сприяння населення правоохоронним органам в охороні публічного порядку, які вже давно використовуються в зарубіжних країнах [4].

Поліцейський щодня вирішує складні професійні завдання, розв'язує непрості ситуації та конфлікти й не має права помилятися. Таким чином, персонал поліції має орієнтуватися на реалізацію стратегії Community Policing – “партнерство заради спокою” (стратегії, апробованої в країнах англосаксонської правової системи), а також на виявлення інноваційних форм діяльності поліції щодо формування безпечного суспільного простору [3].

Отже, ідею партнерства поліції з населенням можна визначити як “усвідомлення поліцією необхідності урахування думки і побажань громадськості при визначенні та оцінці своєї роботи. Тобто населення має сприйматися як партнер поліції і повноправний учасник діяльності з покращання роботи поліції [5].

Зазначимо, що стратегія “партнерство заради спокою” розрахована на усвідомлення поліцейськими необхідності налагодження взаємодії з населенням, вона ґрунтується на таких двох основних пріоритетах: 1) консультаціях – вивченні думки населення з метою подальшої оцінки ефективності поліцейської діяльності, обов'язкове урахування потреб територіальних громад; 2) співробітництві-співпраці заради досягнення спільних цілей з досягнення правопорядку в країні. Перший напрям передбачає звіт про поліцейську діяльність, прийняття резолюції недовіри

керівникам органів поліції, взаємодію між керівниками територіальних органів поліції і представниками органів місцевого самоврядування. Що стосується реалізації другого пріоритету поліції, то необхідно від декларацій щодо налагодження партнерських стосунків із населенням перейти до реальних кроків у цьому напрямі, у повсякденній діяльності втілювати принцип “людина – понад усе”, постійно підвищувати свій професійний і культурний рівень, розширювати світогляд, формувати повагу до поліцейського всіма засобами (рівень спілкування з громадянами, чесність, професійні навички, охайний зовнішній вигляд тощо), зміцнювати взаємодію з органами місцевого самоврядування, своїми діями активно здобувати підтримку широких верств населення, повернути загальну повагу до поліції, широко інформувати громадськість і засоби масової інформації про роботу поліції, активно залучати громадян та громадські об’єднання до профілактики правопорушень, всебічно сприяти журналістам у виконанні їх місії об’єктивного висвітлення подій [3]. Позитивним прикладом партнерства поліції (насамперед поліцейських патрульної поліції) і громадськості є спільна діяльність із громадськими формуваннями, які вже тривалий час функціонують на підставі Закону України “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону” [4]. Спектр заходів, які в тісній взаємодії з працівниками поліції виконують сучасні дружинники, досить широкий, зокрема це 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 особами та підлітками з “групи ризику”; робота з жертвами насильства, у тому числі насильства в сім’ї тощо [4]. На жаль, таких позитивних прикладів іще не так багато – бракує досвіду й громадської самосвідомості.

Неабиякий інтерес становить зарубіжний досвід участі громадськості в правоохоронній та правозахисній діяльності та його адаптація в Україні. Наприклад, у таких країнах, як США, Німеччина, Франція, Великобританія, Австрія, Бельгія тощо вважається, що взаємодія поліції з населенням є необхідною умовою ефективної роботи правоохоронних органів. Відомі західні програми взаємодії поліції з населенням “Сусідська допомога”, “Зупини злочинця”, “Громадський патруль”, “Допомога жертвам правопорушень”, а також створення оперативних груп з охорони публічного порядку та боротьби з правопорушеннями, утворення наукових та педагогічних організацій, які передають поліції результати своєї роботи та надають рекомендації по підвищенню ефективності роботи правоохоронних органів [6].

Тому в умовах сьогодення взаємодія поліції з громадськими формуваннями повинна плануватися і формуватися на ефективній науково обґрунтованій управлінській основі. Відповідно, оптимізація взаємодії поліції з громадськими інституціями та населенням 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 [7].

Зокрема, своєрідною формою партнерської співпраці може стати проведення “громадських консультацій”, що сприяє кращому поінформуванню суспільства щодо пріоритетів поліцейської діяльності та формування громадської думки щодо актуальних проблем у правоохоронній сфері. Розуміючи виключно значущість “громадських консультацій” у налагодженні контактів з населенням, поліція зможе ефективно виконувати правоохоронні завдання. Крім того, це важливий канал

отримання достовірної інформації щодо очікувань громадян та існуючих на місцевому рівні загроз для публічної безпеки або ж окремих випадків порушення “миру та спокою” на рівні громади (агресивна поведінка молоді, порушення норм суспільної моралі, споживання алкоголю в публічних місцях, інші події, важливі для безпеки громадян) [7].

Таким чином, поглиблення партнерської взаємодії поліції і громадськості є могутнім чинником розбудови правової держави і ствердження громадянського суспільства. Напрямом покращення цього соціально-правового інституту є нормативне закріплення нових форм взаємодії поліції із громадянами.

Отже, зважаючи на зазначене вище, можна зробити висновок, що сьогодні назріла потреба у прийнятті нових нормативно-правових актів МВС України, Департаменту Національної поліції України, які повинні регламентувати особливості взаємодії органів і підрозділів поліції із населенням [8]. Необхідно підготувати методичні рекомендації про тематику та порядок проведення занять із громадськими помічниками інспекторів поліції, розробити механізм залучення до правоохоронної діяльності осіб, які не є членами громадських формувань. Таким чином, організація діяльності поліції, заснована на її підтримці громадськості та спрямована на попередження злочинів і правопорушень, повністю відповідає умовам сьогодення; а вдосконалення взаємодії поліції з населенням – це необхідна умова існування довіри громадян до правоохоронних органів, а також і до влади в цілому; аналіз і використання зарубіжного досвіду участі населення у правоохоронній діяльності – дієвий інструмент якісного покращення співробітництва поліції і громадськості, реальна можливість підвищення ефективності роботи поліції; упровадження в роботу правоохоронних органів моделей діяльності поліції зарубіжних країн із використанням консультативного механізму та співпраці з населенням у справі охорони громадського порядку – нині є нагальною потребою; крім того, існує необхідність у розробці та прийнятті нормативних документів, які б регламентували цей аспект правоохоронної діяльності як на державному, так і на галузевому рівні (Закони України, накази Міністра внутрішніх справ) [8].

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року. Урядовий кур’єр. 2015. № 146. Ст. 5.
2. Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року. URL: [http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya\\_2020.ht](http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.ht) (дата звернення: 29.07.2018).
3. Community Policing (CP) (burgernahe Polizeiarbeit). URL: <http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/IKS/MasterStudiengangKriminologie/materialien/lehne/220513.pdf> (дата звернення: 29.07.2018).
4. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.07.2000 № 1835-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1835-14> (дата звернення: 29.07.2018).
5. Проневич О.С. Німецька та польська моделі партнерської взаємодії поліції та населення на локальному рівні. Форум права. 2011. № 4. С. 600–606.
6. Калужный С.М. Правоохранительная деятельность в зарубежных странах. М.: ИНИОН, 1991. 345 с.
7. Балінська О.М. Нормативна основа співпраці поліцейського та громадян в Україні. Сучасні стратегії та перспективи оптимізації взаємодії поліції і населення в соціумі: матеріали круглого столу, 23 листопада 2017 року / упорядники З.Р. Кісіль, Л.Й. Гуменюк. Львів: ЛьвДУВС, 2017. 172 с.
8. Сибірна Р.І., Гап’як С.С. Взаємодія поліції та населення як обов’язкова умова забезпечення безпеки та громадського порядку. Сучасні стратегії та перспективи оптимізації взаємодії поліції і населення в соціумі: матеріали круглого столу, 23 листопада 2017 р. / упорядники З.Р. Кісіль, Л.Й. Гуменюк. Львів: ЛьвДУВС, 2017. 172 с.

REFERENCES

1. About the National Police: The Bill of Ukraine dated July 2, 2015. Government Courier. 2015. No 146. Art. 5 [in Ukrainian].
2. Stratehiya rozvytku systemy Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrayiny do 2020 roku. "Strategy of Development of the System of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine up to 2020". URL: [http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya\\_2020.ht](http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.ht) (Date of Application: 29.07.2018) [in Ukrainian].
3. Community Policing (CP) (burgernahe Polizeiarbeit). URL: <http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publication/IKS/MasterStudiengangKriminologie/maerialien/lehne/220513.pdf>. (Date of Application: 29.07.2018) [in English].
4. About Participation of Citizens in the Protection of Public Order and the State Border: Bill of Ukraine dated 22.07.2000 No 1835-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1835-14> (Date of Application: 29.07.2018) [in Ukrainian].
5. *Pronevich O.S.* (2011) Nimetska ta polska modeli partnerskoyi vzayemodiyi politsiyi ta nase-lennya na lokalnomu rivni. "German and Polish Models of Partnership between the Police and the Population at the Local Level". The Forum of Right 4, 600–606 [in Ukrainian].
6. *Kaliuzhnyi S.M.* (1991) Pravookhranytel'naya deyatelnost v zarubezhnykh stranakh. "Law-Enforcement Activity in Foreign Countries". M.: INION. 345 p. [in Russian].
7. *Balinska O.M.* (2017) Normatyvna osnova spivpratsi politseyskoho ta hromadyan v Ukrayini. "The Normative Basis of Police and Citizen Cooperation in Ukraine". Modern Strategies and Perspectives for Optimizing the Interaction of the Police and the Population in Society: materials of the Round Table, November 23, 2017 / compilers Z.R. Kisil, L.Y. Gumenyuk. Lviv. 172 p. [in Ukrainian].
8. *Sybirna R.I., Gapyak S.S.* (2017) Vzayemodiya politsiyi ta naselelnya yak obovyazkova umova zabezpechennya bezpeky ta hromadskoho porjadku. "The Interaction of the Police and the Population as a Prerequisite for Security and Public Order". Modern Strategies and Perspectives for the Optimization of an Interaction of the Police and the Population in Society: materials of the Round Table, November 23, 2017 / compilers Z.R. Kisil, L.I. Gumenyuk. Lviv: LvDUVS. 172 p. [in Ukrainian].

UDC 351.74(323.21:06)(100)

**O.V. Kozhukhar,**

Postgraduate, Senior Researcher, State Research  
Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,  
ORCID ID 0000-0002-2234-781X

**CURRENT ISSUES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROVISION OF  
AN INTERACTION OF THE INSTITUTIONS OF CIVIL SOCIETY WITH  
BODIES AND UNITS OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE**

Paper deals with the issues of the administrative and legal provision of an interaction of civil society institutions with the bodies and units of the National Police of Ukraine. It is noted that the National Police interact with the public through the preparation and implementation of joint projects, programs and measures to meet the needs of the population and improve the efficiency of the tasks assigned to it. The cooperation between the National Police and the public is aimed at identification and address of the issues associated with the implementation of police activities and promotion of the use of modern methods to increase the effectiveness and efficiency of such activities. Deepening of the partnership between the police and the public is a powerful factor in the development of the rule of law and the assertion of civil society. The direction of an improvement of this socio-legal institute is the normative consolidation of new forms of interaction between the police and the citizens.

Consequently, we can conclude that today there is a pressing need for the adoption of new normative legal acts of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the Department of National Police of Ukraine, which would regulate the peculiarities of the interaction of law enforcement bodies and the population. It is necessary to prepare methodological recommendations on the subject and procedure of conducting classes with public assistants of police inspectors, to develop a mechanism for involving non-members of law-enforcement activities in public formations. In view of the above mentioned, the following conclusions can be drawn: the organization of police activities, based on its public support and aimed at preventing crimes and offenses, is fully in line with today's conditions, and the improvement of the interaction of police with the population is a prerequisite for the trust of citizens in law enforcement, as well as to power in general; analysis and use of foreign experience of the participation of the population in law enforcement activities is an effective tool for a qualitative improvement of cooperation between the police and the public, a real opportunity to increase the efficiency of the police work; implementation of the models of police activity of foreign countries into the work of law enforcement agencies by use of the consultative mechanism and cooperation with the population in the protection of public order has become nowadays an urgent need; in addition, there is a need for the development and adoption of normative documents that would regulate this aspect of law-enforcement activity at both the state and sectoral levels.

**Keywords:** civil society institutions, administrative and legal support, regulatory documents, authorities and units of the National Police of Ukraine.

Отримано 18.10.2018