

УДК 351.74

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-1.9>

О. В. Кожухар, старший науковий співробітник
Державного науково-дослідного інституту
Міністерства внутрішніх справ України

ПАРТНЕРСТВО ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ПОЛІЦІЇ: ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ

У статті висвітлюється побудова партнерських відносин між інститутами громадянського суспільства та поліцією. Це досить складний процес, який потрібно розглядати всебічно. Поліція та громадянське суспільство, перебуваючи в постійній взаємодії, активно впливають одне на одного, мають конкретні цілі, використовують різні принципи, типи та форми. Виокремлюються та розглядаються основні принципи їх взаємодії. Доведено, що складність і багатогранність відносин поліції та інститутів громадянського суспільства зумовлюють наявність безлічі принципів їх взаємодії.

Співпраця між міліцією та громадськістю спрямована на виявлення й усунення проблем, пов'язаних із правоохоронними органами, і сприяння використанню сучасних методів підвищення ефективності та результативності такої діяльності. Поліція підтримує програми юридичної освіти, просуває правові знання в навчальних закладах, засобах масової інформації та у видавничій галузі. Контроль діяльності поліції може здійснюватися у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність працівників поліції, перевірки інформації про належне виконання своїх обов'язків відповідно до законів та інших правових актів України.

Зазначено, що в суспільстві з'являється розуміння спільної відповідальності за безпеку та якість життя у громадах. Крім того, в Україні створено законодавче підґрунтя для розвитку стратегії взаємодії поліції з населенням, а також участі органів місцевого самоврядування в забезпеченні та підтримці правоохоронної діяльності.

Таким чином у суспільстві формується спільне розуміння відповідальності за безпеку та якість життя у громадах.

Ключові слова: партнерство, взаємодія, принципи, інститути громадянського суспільства.

O. V. Kozhukhar. Partnership of civil society and police institutions: basic principles of interaction

Research paper highlights the formation of partnerships between civil society institutions and the police. This is a rather complex process that needs to be considered comprehensively. Police and civil society, while in constant interaction, actively influence each other, pursuing specific goals, using different principles, types and forms.

Despite the numerous studies on civil society issues and police activity, it should be considered that the interaction between police and civil society institutions has not been sufficiently studied.

It should be noted that the formation of partnerships between civil society institutions and the police should be studied comprehensively. Police and civil society, while in constant interaction, actively influence each other, pursuing specific goals, using different principles, types and forms.

Cooperation between the police and the public is aimed at the identification and elimination of problems related to policing and promoting the use of modern methods for the increase of the efficiency and effectiveness of such activities. The police support legal education programs, promote legal knowledge in educational institutions, the media and in the publishing industry. Control of police activity can be carried out in the form of involvement of members of the public in joint consideration of complaints about actions or omissions of police officers and verification of information on the proper fulfillment of their duties in accordance with the laws and other legal acts of Ukraine.

The complexity and versatility of relations between the police and civil society institutions imply the existence of numerous principles for their interaction. Principles of interaction do not exist by themselves, their action has got a manifestation in mutual influence.

Research paper states that according to Section 2 of the Law of Ukraine "On National Police", police activity is based on the principles of: rule of law; respect for human rights and freedoms; legality; openness and transparency; political neutrality; partnerships with the public; continuity.

In this way, a shared understanding of the responsibility for the safety and quality of life in communities is emerging in the society.

Key words: partnership, interaction, principles, institutions of civil society.

Постановка проблеми. Побудова партнерства між поліцією і суспільством – це складний і багатогранний процес, що потребує змін на будь-якому рівні і в будь-якій сфері поліцейської діяльності. Не можна не визнати, що питання взаємодії Національної поліції з інститутами громадянського суспільства давно є предметом прискіпливої уваги вітчизняної юридичної науки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Так, партнерство інститутів громадянського суспільства та поліції у своїх дослідженнях вивчали В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.Т. Білоус,

І.П. Голосніченко, В.Л. Грохольський, Р.А. Калюжний, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Т.О. Проценко, В.О. Шамрай, Ю.С. Шемшученко.

Незважаючи на наявність значної кількості досліджень, присвячених проблемам громадянського суспільства і діяльності поліції, все ж варто визнати, що питання принципів взаємодії поліції та інститутів громадянського суспільства вивчене недостатньо, а зважаючи на реформування правоохоронних органів, зокрема появу Національної поліції, воно є актуальним.

Мета статті – виокремити та розглянути основні принципи взаємодії поліції та інститутів громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Варто сказати, що побудову партнерських відносин між інститутами громадянського суспільства та поліцією треба розглядати комплексно. Поліція і громадянське суспільство перебувають у постійній взаємодії, активно впливають одне на одного, реалізують певні цілі, використовують різні принципи, типи і форми.

Щодо визначення змісту поняття «взаємодія» варто зазначити недостатню узгодженість поглядів науковців в юридичній літературі, зокрема з управління органами внутрішніх справ. Так, у працях А.П. Аксьонова, О.М. Бандурки, К.М. Єрмакова, В.М. Суценка, В.К. Колпакова розглядаються окремі аспекти взаємодії, однак єдності поглядів щодо її сутності в контексті поліцейської діяльності так і не досягнуто. Представники наукової школи О.М. Бандурки, як і більшість інших учених (І.В. Альошина, В.І. Носков), розглядають взаємодію як функцію управління, завдяки якій створюються умови для успішного функціонування всієї системи загалом. Характерною рисою взаємодії є конкретна тотожність суб'єктів і об'єктів управління, їх переміна місцями [1]. Загалом, згідно із судженнями одних науковців, взаємодія з населенням узагальнює будь-які контакти поліції [2], на думку інших авторів, – зводиться лише до спільної діяльності самих служб і підрозділів органів правопорядку, спрямованої на вирішення загальних завдань, яка ґрунтується на законодавчих актах [3]. Якщо ми звернемося до «Міжнародної поліцейської енциклопедії», то вона дає таке визначення взаємодії – це діяльність оперативних підрозділів, спільна або погоджена за місцем і часом, у певних межах, один з одним та з іншими підрозділами і службами, що здійснюється відповідно до їхньої компетенції та спрямована на виявлення та припинення злочинів, нейтралізацію причин і умов, які сприяють їх учиненню [4, с. 82].

Отже, ураховуючи усереднений підхід, запропонований В.К. Колпаковим, взаємодія визначається як «наявність між органом правопорядку і громадськістю стійких контактів, які виникають і розвиваються на основі загальних інтересів із метою боротьби із правопорушеннями, укріплення громадського порядку і громадської безпеки» [5].

У філософії «принцип» (від лат. *principium*) визначається як основа, початок, керівна ідея або основне правило поведінки [6]. З погляду системного підходу до змісту і суті термін «принцип» застосовують лише до тих категорій, які є основоположними, оскільки принцип – це теоретичне узагальнення сутності відповідного явища, відображення реальності й чинних у ній закономірностей. У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» зазначено, що принципи – це вихідні, керівні ідеї про найбільш істотні закономірності, що мають основне значення, це основні правила, з яких немає винятків [7].

Проте зазначимо, що в юридичній літературі питання про визначення та сутність принципу досі не вирішено однозначно. Одні науковці вважають, що принципи – це категорія об'єктивна, тому й сприймається вона як щось наявне поза межами нашої волі. Інші вчені трактують юридичні принципи як основні ідеї й поняття, що виражають сутність історичного типу права. Деякі дослідники акцентують увагу на тому, що принципи є сферою правосвідомості, правової ідеології та науки. Є і такі вчені, які відносять їх до змісту досить широко визначеного чинного права. Незважаючи на таку кількість підходів, більшість правознавців сходиться на єдиній думці, що принципи відображають об'єктивні та суб'єктивні засади, їхній нормативний характер.

Отже, принципи діяльності правоохоронних органів, як і всієї системи органів виконавчої влади, варто розглядати як закріплені у правових актах (нормах) найбільш загальні вихідні положення (правові вимоги, ідеї), які панують в державі, основні засади, керівні настанови, що визначають найважливіші правила, за якими вона організовується й здійснюється. Проте закономірності розвитку суспільства в сучасних умовах змінили ідеологію виконавчої влади – від «панування держави над людиною» до «служіння держави потребам людини». Це підтверджується роллю поліції як «органа виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку» [8].

Так, 2 липня 2015 р. ухвалений Закон України «Про Національну поліцію», який на державному рівні визначає необхідність встановлення взаємодії поліції із громадянським суспільством на засадах партнерства.

Зазначений Закон визначив нові принципи взаємодії поліції та громадськості. Наприклад, у Законі з'явився розділ «Громадський контроль», згідно зі ст. 89 якого поліція взаємодіє із громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проєктів, програм і заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань. Співпраця поліції та громадськості спрямована на виявлення й усунення проблем, пов'язаних зі здійсненням поліцейської діяльності, і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності й ефективності здійснення такої діяльності.

Поліція надає підтримку програмам правового виховання, пропагує правові знання в освітніх закладах, засобах масової інформації та у видавничій діяльності. Контроль за діяльністю поліції може здійснюватися у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських і до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України.

Складність і багатогранність відносин поліції й інститутів громадянського суспільства зумовлюють наявність безлічі принципів їх взаємодії. Кожний автор намагається наводити свій перелік принципів і по-своєму їх інтерпретувати, виходячи із власного розуміння. Як результат, з'явилося надзвичайно багато принципів, значна частина яких повторюється. Це дозволяє зробити висновок про те, що переважаючим критерієм виступають не сутнісні характеристики принципів, а особистісні уподобання авторів. У зв'язку із цим під час визначення та формулювання принципів важливо враховувати дві особливості. По-перше, принципи становлять цінність і практичний інтерес лише тоді, коли вони реально включені у процес взаємодії. По-друге, ступінь включення принципів у цей процес залежить від того, наскільки вдало на їх основі він функціонує.

Що стосується принципів взаємодії поліції і громадянського суспільства, то в юридичній науковій літературі традиційно їх поділяють на загальні та спеціальні [9].

Думку щодо поділу принципів взаємодії на дві групи поділяє і О.М. Музичук, який стверджує, що принципи, на яких засновується взаємодія органів внутрішніх справ і громадськості, необхідно поділити на дві групи: загальні та спеціальні.

Принципи діяльності правоохоронних органів, як і всієї системи органів виконавчої влади, варто розглядати як закріплені у правових актах (нормах) найбільш загальні вихідні положення (правові вимоги, ідеї), які панують у державі, основні засади, керівні настанови, що визначають найважливіші правила, за якими вона організовується й здійснюється.

До загальноправових принципів доцільно віднести такі: законність, гуманізм, гласність, дотримання прав і свобод людини тощо. До спеціальних принципів взаємодії, які пов'язані з певними особливостями діяльності суб'єктів такої діяльності, можна віднести принципи планування, безперервності, добровільності, індивідуальності та колективності, науковості, конфіденційності, доцільності, самоврядування, територіальності, оперативності тощо.

Принципи взаємодії не існують самі собою, їхня дія має свій прояв у взаємному впливі.

Згідно з р. 2 Закону України «Про Національну поліцію», діяльність поліції будується на принципах: верховенства права; дотримання прав і свобод людини; законності; відкритості та прозорості; політичної нейтральності; взаємодії з населенням на засадах партнерства; безперервності.

У ст. 11 зазначеного Закону виокремлено принципи співпраці поліції з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства, зокрема:

1. 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.

2. З метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад.

3. Рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції.

4. Оцінка рівня довіри населення до поліції проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

В основу нового підходу до діяльності поліції покладена теза «влада поліції надається згідно із законом населенням і для населення». Він передбачає, що поліцейська діяльність має здійснюватися відповідно до потреб населення та на основі партнерських відносин із ним.

Робота поліції з населенням за місцем проживання є стратегічним доповненням традиційної поліцейської практики, де розрізняють:

1) глобальний підхід до взаємодії поліції із громадськістю: подолати злочинність силами лише поліції неможливо, оскільки ресурси поліції обмежені, причини злочинності зумовлені соціальними проблемами, тому поліція має бути координатором розв'язання соціальних проблем (філософія *community policing*);

2) вирішення конкретних питань, що стосуються міста, мікрорайону, конкретної територіальної громади (стратегія і тактика практичного втілення філософії *community policing*).

Однак визначені Законом принципи не є вичерпними з погляду взаємодії між органами поліції та громадськими організаціями, адже така спільна діяльність має базуватися ще й на принципах плановості, науковості, державної підтримки, комплексності тощо.

Принципи планування та безперервності реалізуються шляхом розробки комплексних планів, спрямованих на зміцнення правопорядку, які повинні втілюватися не час від часу, не у формі окремих заходів або ізольованих короткострокових рішень, а постійно й безупинно [10].

Принцип науковості полягає у створенні системи регулярного моніторингу діяльності громадських формувань щодо протидії правопорушенням. Моніторинг повинен здійснюватися на нормативно-правовій основі найбільш компетентними фахівцями правоохоронних органів з метою окреслення кола проблем, що

стосуються взаємодії правоохоронних органів і громадськості щодо протидії правопорушенням, виявлення недоліків і можливостей підвищення ефективності спільних дій, упровадження нових форм взаємодії, удосконалення наявних і розроблення нових нормативно-правових актів у цій галузі.

Принцип системності й комплексності забезпечується: 1) єдністю цілей і напрямів діяльності; 2) комбінацією історичного досвіду й традицій із сучасною практикою взаємодії; 3) усебічним вивченням суб'єктів, з якими має відбутися взаємодія; 4) координацією та погодженістю дій щодо взаємодії; 5) контролем за процесом взаємодії. Принцип добровільності означає взаємне прагнення до взаємодії на основі розуміння переваг такої взаємодії.

Принцип доцільності – відповідність процесу взаємодії певного (відносно завершеного) стану, усвідомлення необхідності взаємодії;

– раціональність і ефективність взаємодії, осмисленість і продуктивність використання ресурсів у досягненні мети взаємодії. Якщо процес взаємодії не буде належним чином забезпечений фінансовими, матеріальними та кадровими ресурсами, очікування від діяльності поліції та інститутів громадянського суспільства реальної віддачі у виконанні ними завдань взаємодії буде безпідставним;

– ділове партнерство – досягнення конструктивно діалогу між поліцією й інститутами громадянського суспільства;

– форсайтинг (англ. *foresight* – «бачення майбутнього») – довгострокове прогнозування (передбачення) з метою оцінки досягнень і визначення найважливіших напрямів стратегічних досліджень у сфері взаємодії поліції та інститутів громадянського суспільства, де можуть з'явитися технології, здатні принести найбільші вигоди суспільству і державі [11]. Тобто це дослідження конкретних перспектив розвитку взаємодії поліції й інститутів громадянського суспільства. Форсайт вирізняється з усіх відомих інструментів наукового передбачення (прогнозування, планування, футурології) тим, що, по-перше, передбачає участь багатьох зацікавлених інститутів громадянського суспільства у формуванні картини бачення майбутнього у взаємодії поліції та інститутів громадянського суспільства, по-друге, пропонує учасникам самостійно й активно реалізовувати ними ж прогнозовані зміни. Тобто форсайтинг пов'язаний не із прогнозом на завтра, а з його створенням [11].

Звичайно, втіленню таких принципів передуватимуть наявність єдиної інформаційної бази та єдиного центру управління; чітке розмежування повноважень між поліцією й інститутами громадянського суспільства шляхом встановлення у процесі взаємодії повноважень поліції, повноважень інститутів громадянського суспільства, а також їхніх спільних повноважень; забезпечення взаємної зацікавленості взаємодіючих суб'єктів – створення умов, що сприяють прояву і вираженню інтересу до взаємодії; крім того, забезпечення контролю за процесом взаємодії (визначення порядку та форми контролю).

Отже, у суспільстві з'являється розуміння спільної відповідальності за безпеку та якість життя у громадах. Тому перед нами стоїть важливе завдання – дати практичний поштовх положенням, передбаченим законодавством України.

Список використаних джерел:

1. Бандурка О.М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України : монографія. Харків : Скорпіон Лтд., 2012. С. 116.
2. Гаврилюк Т.Д. Адміністративно-правові засади співпраці міліції (поліції) з населенням: європейський досвід : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. С. 11.
3. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ: загальна частина : підручник / за ред. В.В. Коваленка, Ю.І. Римаренка, В.І. Олефіра. 2-е вид. Київ : Директ Лайн, 2012. С. 46.
4. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10-ти т. Київ, 2010. Т. 6 : Оперативно-розшукова діяльність поліції (міліції). 1128 с.
5. Колпаков В.К. Взаимодействие милиции и общественности в сфере правопорядка : учебное пособие. Киев, 1993. С. 8–9.
6. Петрушенко В.Л. Тлумачний словник основних філософських термінів. Львів : Вид-во Львівської політехніки, 2009. С. 165.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2003. С. 941.
8. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 146. Ст. 1.
9. Синявська О.Ю. Принципи взаємодії персоналу органів внутрішніх справ з населенням. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. Вип. 49.
10. Адамович Д.І. Характеристика принципів взаємодії органів внутрішніх справ у сфері правоохоронної діяльності. URL: <http://www.bookz.com.ua/26/PD111> (дата звернення: 10.05.2019).
11. Емельянова Е.В. Новые технологии прогнозирования форсайт: зарубежная практика и отечественные перспективы в сфере оптимизации правопорядка. *Труды Академии управления Министерства внутренних дел России*. 2012. № 4 (24). С. 102–106.