

ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ В ДЕРЖАВІ

**КІКІНЧУК Василь Юрійович - кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії та історії держави і права факультету № 1 Харківського
національного університету внутрішніх справ**

УДК 342.56

В статті досліджено поняття і форми взаємодії Національної поліції з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки та порядку в державі; сформульовано поняття взаємодії Національної поліції з іншими суб'єктами в сфері забезпечення публічної безпеки та порядку; розглянуто форми взаємодії Національної поліції з правоохоронними та іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадянами та їх об'єднаннями.

Ключові слова: публічна безпека, публічний порядок, Національна поліція, взаємодія.

Постановка проблеми

Для ефективного виконання повноважень у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку Національна поліція України вступає у взаємодію з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами. Таким чином, взаємодія є необхідною та важливою частиною роботи Національної поліції, у тому числі у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку, завдяки чому досягається узгодження дій та спільної діяльності Національної поліції з іншими суб'єктами. Тому, виникає необхідність у проведенні ґрунтовного дослідження проблем взаємодії Національної поліції з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку.

Актуальність теми дослідження підтверджується недостатністю наукових робіт,

що присвячені визначенню форм взаємодії Національної поліції з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку, що у поєднанні з необхідністю комплексного наукового аналізу даного питання обумовлює важливість та своєчасність даної статті.

Стан дослідження

Окремі аспекти взаємодії в правоохоронній діяльності досліджували такі вчені, як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, Ю. С. Назар, В. П. Пилипишин, Є. В. Сергієнко, М. П. Ткач, Ю. С. Торкайло, В. В. Чумак та багато інших. Однак, на сьогоднішній день відсутні комплексні дослідження, присвячені визначенню поняття та форм взаємодії Національної поліції з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку, що ще раз підкреслює важливість та актуальність запропонованої теми.

Мета та завдання дослідження

Метою статті є визначення поняття та форм взаємодії Національної поліції з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки та порядку. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: визначити поняття взаємодії Національної поліції з іншими суб'єктами у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку, визначити та охарактеризувати різні форми взаємодії Національної поліції з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадянами та їх об'єднаннями в

сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

Виклад основного матеріалу

З метою визначення основних форм взаємодії Національної поліції з іншими державними, в тому числі правоохоронними, органами, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами у напрямку забезпечення публічної безпеки і порядку, з'ясуємо зміст базової категорії «взаємодія».

Взаємодія – це взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь [1, с. 85]. У свою чергу, поняття «координація» походить від лат. «со» – спільно, *ordinatio* – погодження, узгодження, взаємопов'язування, упорядкування [2, с. 161].

В. В. Чумак, провівши аналіз різних наукових підходів до визначення досліджуваних понять, констатував, що, як правило, під час розкриття змісту поняття «взаємодія» науковці зазначають, що 1) взаємодія полягає в узгодженні дій її суб'єктів за цілями, часом, місцем проведення, виконавцями і програмою; 2) для взаємодії необхідна наявність не менше двох суб'єктів; 3) під час взаємодії кожен із взаємодіючих суб'єктів (систем) діє в межах наданої йому законодавцем компетенції; 4) суб'єктів взаємодії об'єднує єдина мета щодо виконання спільних завдань [2, с. 162].

Ю. С. Назаров зазначає, що взаємодія органів внутрішніх справ з іншими суб'єктами системи профілактики адміністративних правопорушень характеризується вступом перших у різноманітні організаційні зв'язки. Ці зв'язки за розподілом повноважень щодо організації профілактичних заходів науковець пропонує поділити на такі:

- зв'язки субординаційного та координаційного впливу на органи внутрішніх справ із метою налагодження взаємодії з іншими суб'єктами системи;

- зв'язки співробітництва органів внутрішніх справ із державними, самоврядними органами та громадськими організаціями в профілактиці адміністративних правопорушень;

- зв'язки організаційного впливу органів внутрішніх справ на інших суб'єктів профілактики адміністративних деліктів [3, с. 59].

За аналогією, правовідносини взаємодії Національної поліції з іншими державними органами, фізичними та юридичними особами можуть бути таких видів: 1) правовідносини, в яких сторони займають рівноправне становище (відсутні зв'язки типу «влади-підпорядкування»); 2) правовідносини, в яких Національна поліція займає керівне, а інша сторона – підпорядковане становище; 3) правовідносини, в яких Національна поліція є підпорядкованим суб'єктом, а інший учасник займає керівне становище. При цьому, координаційні правовідносини можуть відноситися до останніх двох груп правовідносин. Тобто в них завжди передбачається наявність керівного та підпорядкованого суб'єкта правовідносин.

Ю. С. Торкайло під взаємодією органів внутрішніх справ з державними органами та органами місцевого самоврядування розуміє врегульовану правовими та адміністративно-правовими нормами, погоджену за метою, часом і місцем необхідну спільну діяльність міліції і державних органів та органів місцевого самоврядування, за якої вони реалізують взаємний вплив один на одного і на суспільні відносини задля виявлення відхилень від встановлених норм і порушень принципів законності, ефективності спільної діяльності з метою захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, запобігання правопорушенням, боротьби зі злочинністю [4, с. 188].

Виходячи з вищенаведеного визначення можемо виділити такі характерні особливості правовідносин взаємодії в діяльності органів внутрішніх справ: 1) обов'язковим суб'єктом правовідносин виступають органи внутрішніх справ, які можуть займати рівноправне, підпорядковане або керівне становище; 2) ці правовідносини характеризуються зв'язками з іншими суб'єктами на різних територіальних рівнях, що виникають у сфері реалізації різних напрямків діяльності органів внутрішніх справ; 3) метою взаємодії органів внутрішніх справ з іншими суб'єктами правовідносин є підвищення ефективності виконуваних ними функцій, зокрема, шляхом об'єднання зусиль у відповідній сфері, ін-

формаційного та технічного співробітництва тощо.

Отже, взаємодія Національної поліції з іншими суб'єктами у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку – це вид правовідносин, у які вступають органи поліції різного рівня з правоохоронними органами, іншими органами державної влади та місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями з метою підвищення ефективності діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку, шляхом організації і планування спільних заходів у цій сфері, об'єднання інформаційних, технічних, людських та інших ресурсів для спільного їх використання.

Розглянемо особливості взаємодії Національної поліції з різними суб'єктами у напрямку забезпечення публічної безпеки і порядку.

Так, правовою основою виникнення відносин взаємодії у діяльності Національної поліції є Закон України «Про Національну поліцію» [5], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» [6], Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про патрульну службу Міністерства внутрішніх справ» [7] та ін.

Аналіз цих нормативно-правових актів дозволяє виділити такі форми взаємодії Національної поліції з іншими державними органами (в тому числі інших держав) у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку:

- здійснення в межах повноважень, передбачених законом, міжнародного співробітництва, участь у розробленні проєктів та укладенні міжнародних договорів України з питань забезпечення публічної безпеки та порядку, а також забезпечення їх виконання;

- здійснення інформаційної взаємодії з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав та міжнародними організаціями;

- подання в межах компетенції запитів органам правопорядку (правоохоронним органам) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до закону, міжнародних договорів України, установчих актів та правил міжнародних організацій поліції, членом яких є Україна;

- направлення звернень у межах своєї компетенції із запитом до органів правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до закону, міжнародних договорів України, установчих актів та правил міжнародних організацій поліції, членом яких є Україна;

- організація приймання-передавання осіб, які перебувають під вартою на державному кордоні України або за її межами;

- використання баз (банків) даних інших державних органів, здійснення інформаційно-пошукової та інформаційно-аналітичної роботи, а також оброблення персональних даних у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку;

- забезпечення захисту державних і власних інтересів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;

- взаємодія з органами державної влади з питань соціального захисту та пенсійного забезпечення поліцейських, працівників Національної поліції та членів їх сімей;

- участь у визначенні основних напрямів розвитку науки і освіти з питань діяльності Національної поліції, в організації та проведенні відповідних науково-дослідних, дослідно-конструкторських, кримінологічних і соціологічних досліджень, а також у впровадженні їх результатів в освітній процес та практичну діяльність тощо.

Свої особливості має взаємодія Національної поліції з органами місцевого самоврядування. Зокрема, як зазначає Є. В. Сергієнко, специфіка взаємовідносин у місцевому самоврядуванні полягає в тому, що територіальна громада – його первинний суб'єкт, основний носій самоврядних функцій і повноважень, одночасно є об'єктом управління, на котрий спрямовано організуючий і регулюючий вплив органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Як суб'єкт управління сільська, селищна, міська громада безпосередньо вирішує питання місцевого значення через різноманітні механізми прямої демократії та інші форми участі в місцевому самоврядуванні, формує органи місцевого самоврядування та обирає його головних посадових осіб – сільських, селищних, міських голів; взаємодіє з іншими громадами [8, с. 280].

Згідно зі ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до повноважень органів місцевого самоврядування у сфері взаємодії з правоохоронними органами (в тому числі, Національною поліцією) щодо забезпечення публічної безпеки і порядку належать: 1) сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України; 2) внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень; 3) сприяння органам внутрішніх справ у забезпеченні додержання правил паспортної системи; 4) вирішення спільно з відповідними органами Міністерства внутрішніх справ України питань щодо створення належних умов для служби особовому складу органів внутрішніх справ тощо [9].

Таким чином, взаємодія Національної поліції з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування переважно побудована за принципом рівноправної, спільної участі у розробці та провадженні заходів, спрямованих на підтримання та підвищення рівня публічної безпеки та порядку.

Між тим, слід зазначити, що реформування правоохоронних органів і, зокрема, органів внутрішніх справ спрямоване на формування принципового нового типу взаємовідносин цих органів із суспільством та громадянами.

Так, згідно зі ст. 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. 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 [5].

Національна поліція, реалізуючи підхід «міліція та громада», постійно співпрацює з населенням та громадськими організаці-

ями з метою підвищення рівня громадської безпеки, запобігання вчиненню правопорушень та встановлення довірливих відносин між міліцією та населенням. Діяльність поліції здійснюється на засадах партнерства з фізичними та юридичними особами та організаціями з метою вирішення проблем та підвищення довіри до органів Міністерства внутрішніх справ України [7].

Для забезпечення тісної взаємодії Національної поліції з громадськістю в усіх напрямках, у тому числі з питань забезпечення публічної безпеки і порядку, при Міністерстві внутрішніх справ утворено Громадську раду у складі, затверджену Наказом Міністерства внутрішніх справ від 8 вересня 2015 р. № 1083 [10], Експертна рада з питань дотримання прав людини та реформування органів внутрішніх справ [11; 12].

Основними повноваженнями Громадської ради відповідно до Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України:

1) готує та подає Міністерству внутрішніх справ пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом;

2) готує та подає Міністерству внутрішніх справ пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю;

3) подає Міністерству внутрішніх справ обов'язкові для розгляду пропозиції з питань, щодо яких Міністерство проводить консультації з громадськістю, а також щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи Міністерства;

4) проводить відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності Міністерства внутрішніх справ та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, які розробляє Міністерство [13] тощо.

Експертна рада з питань дотримання прав людини та реформування органів внутрішніх справ при Міністерстві внутрішніх справ України є постійно діючим дорадчим органом при Міністерстві внутрішніх справ України, створена для розгляду наукових рекомен-

дацій та проведення фахових консультацій, надання допомоги Міністерству внутрішніх справ України в реалізації завдань Міністерства у сфері дотримання прав людини, реформування органів внутрішніх справ, а також здійснює координацію недержавних організацій та експертів з представниками органів внутрішніх справ на цих напрямках [12].

Таким чином, взаємодія Національної поліції з громадськістю в різних сферах та напрямках її діяльності, в тому числі щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, здійснюється через відповідні громадські ради, які утворюються при Міністерстві внутрішніх справ, а також мають в майбутньому утворитися при центральних управліннях та територіальних відділах Національної поліції. Між тим, для спільної з Національною поліцією охорони публічного порядку можуть утворюватися громадські формування відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону».

Згідно з цим Законом громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються на добровільних засадах за місцем роботи, навчання або проживання громадян. Рішення про створення громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону приймається на зборах (конференціях) громадян. На збори можуть бути запрошені представники трудових колективів, навчальних закладів, правоохоронних органів та громадськості. Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються у складі не менше ніж 10 осіб [14].

Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» громадяни України беруть участь у здійсненні цивільного контролю над Воєнною організацією держави та правоохоронними органами як через громадські організації, членами яких вони є, через депутатів представницьких органів влади, так і особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представника у справах захисту прав військово-службовців або до іншого державного орга-

ну в порядку, визначеному законодавством України [15].

Висновки. Таким чином, основними формами взаємодії Національної поліції з громадянами та громадськими об'єднаннями в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку є: 1) проведення консультацій з громадськістю з питань нормативно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) подання представниками громадськості (громадською радою) пропозицій з питань, що стосуються підвищення ефективності заходів забезпечення публічної безпеки і порядку, удосконалення законодавства в цій сфері; 3) проведення експертизи нормативно-правових актів, що приймаються Національною поліцією з питань забезпечення публічної безпеки і порядку; 4) участь громадських формувань в охороні публічного порядку; 5) здійснення громадського контролю за діяльністю Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

Водночас, для удосконалення правовідносин взаємодії, що виникають за участю Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, пропонуємо розробити та затвердити Положення про організацію взаємодії Національної поліції з іншими правоохоронними органами, їх окремими структурними підрозділами та іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку.

Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : Перун, 2004. – 1440 с.
2. Чумак В. В. Взаємодія та координація між суб'єктами охорони державного кордону / В. В. Чумак // Право і безпека. – 2011. – № 2 (39). – С. 161-165.
3. Назар Ю.С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: монографія / Ю.С. Назар. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. – 160 с.
4. Торкайло Ю. С. Організаційно-правові засади взаємодії органів внутрішніх справ

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено поняття та форми взаємодії Національної поліції з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку в державі; сформульовано поняття взаємодії Національної поліції з іншими суб'єктами у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку; розглянуто форми взаємодії Національної поліції з правоохоронними та іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадянами та їх об'єднаннями.

SUMMARY

In the article the concepts and forms of cooperation between the National Police with other actors to ensure public safety and order in the State; The concept of National Police interaction with other actors in the area of public safety and order; considered forms of cooperation between the National Police and law enforcement and other state agencies, local governments, citizens and their associations.

з інституціями держави та структурами громадянського суспільства: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07 / Торкайло Юрій Семенович. – Х., 2012. – 219 с.

5. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.

6. Про затвердження Положення про Національну поліцію: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 877 [Електронний ресурс] // Урядовий портал – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248607704>.

7. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 02.07.2015 № 796 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 54. – Ст. 1767.

8. Сергієнко Є. В. Структура та класифікація механізмів взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування / Є. В. Сергієнко // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. - 2012. - Вип. 2. - С. 278-290.

9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

10. Про затвердження складу Громадської ради: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 08.09.2015 № 1083 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1627117>.

11. Про утворення Експертної ради з питань дотримання прав людини та реформування органів внутрішніх справ при Міністерстві внутрішніх справ України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10.04.2014 № 305 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1163729>.

12. Положення про Експертну раду з питань дотримання прав людини та реформування органів внутрішніх справ при Міністерстві внутрішніх справ України: схвалено Експертною радою з питань дотримання прав людини та реформування органів внутрішніх справ при Міністерстві внутрішніх справ України та погоджено Міністром внутрішніх справ України в квітні 2014 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1163778>.

13. Про затвердження Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ: Наказ Міністерства внутрішніх справ від 04.12.2015 № 1543 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1739632>.

14. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 № 1835-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

15. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.