

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ДЖАФАРОВА Олена Вячеславівна

УДК 351.74 +316.77

**ПРАВОВІ ОСНОВИ ПАРТНЕРСТВА
МІЛІЦІЇ І НАСЕЛЕННЯ**

Спеціальність 12.00.07 – теорія управління;
адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2003

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Національному університеті внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України, м. Харків.

- Науковий керівник -** доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України **БАНДУРКА Олександр Маркович**, Верховна Рада України, народний депутат.
- Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор, **ШКАРУПА Віктор Костянтинович**, Національна академія державної податкової служби України, начальник кафедри адміністративного права, адміністративної та кримінально-процесуальної діяльності;
- кандидат юридичних наук, **КЛЮЄВ Олександр Миколайович**, Дергачівський РВ УМВС України, в Харківській області, начальник.
- Провідна установа -** Національна академія внутрішніх справ України, кафедра управління органами внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України (м. Київ).

Захист відбудеться “11” жовтня 2003 року о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 Національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий “9” вересня 2003 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

О.С. Мошенський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Основною властивістю правової, демократичної, соціальної держави, якою Конституція проголосила Україну, є її орієнтація на людину, особистість. Зазначений підхід обумовлено тим, що саме людина є найбільшою цінністю суспільства, а її розвиток, задоволення потреб та інтересів визнається одним із провідних завдань держави. Такі демократичні перетворення зумовлюють переорієнтацію функціонування всього державного механізму, в тому числі міліції на захист прав, свобод і законних інтересів громадян.

Органи внутрішніх справ наполегливо працюють над створенням сприятливого правового клімату для забезпечення успішної реалізації реформаторського курсу щодо трансформації суспільного устрою. Одним з найбільш важливих завдань реформування є розвиток партнерських відносин між міліцією і населенням на засадах довіри, прозорості, взаєморозуміння і взаємодопомоги в боротьбі зі злочинністю. Досягнення цієї мети пов'язане із вирішенням ряду складних проблем і неможливе без налагодження конструктивної взаємодії з різними групами громадськості на основі узгодження позицій і взаємної участі у вирішенні правоохоронних завдань. В той же час, ефективне використання потенціалу громадськості може бути досягнуте, з одного боку, в результаті вірно організованої взаємодії на засадах закону, а з іншого – за допомогою зміцнення партнерських, шанобливих стосунків між правоохоронцями і громадянами, створення позитивного образу працівника міліції та підвищення рівня довіри населення до міліції.

Разом з тим взаємовідносини між органами внутрішніх справ і суспільством, які склалися в Україні на теперішній час, не можна вважати оптимальними. Як свідчать результати соціологічних опитувань громадян, в ряді місць склався негативний імідж міліції, внаслідок цього значно знизилась довіра населення до неї як до правоохоронного органу. Відстала від потреб часу теоретична, культурно-виховна підготовка правоохоронців. Не відповідає вимогам сьогодення і практична діяльність силових структур щодо створення доброзичливих взаємовідносин із населенням. Отже, виникла необхідність у створенні виваженої системи заходів з метою привернення уваги населення до діяльності правоохоронців та стимулювання довіри до них з боку різних груп громадськості.

Питання, що стосуються взаємовідносин населення з міліцією, завжди були в центрі уваги науковців і практиків-правоохоронців. Значний внесок у розробку даної проблеми внесли такі вчені як А.П. Закалюк, О.П. Коренєв, Л.М. Колодкін, М.В. Костецький, О.П. Ключніченко, А.В. Майдіков, В.Т. Томін та ін. Однак із здобуттям Україною незалежності відбулося багато змін в житті суспільства, почався процес створення нового законодавства, склалася певна практика його застосування, а відтак виникла потреба нового вивчення і осмислення цього питання. Останнім часом окремі проблеми партнерства міліції і населення активно досліджуються М.І. Ануфрієвим, О.М. Бандуркою, В.О. Соболевим, Ю.Ф. Кравченком, О.Н. Ярмишем та іншими науковцями, а також прак-

тичними працівниками органів внутрішніх справ. Проте, на сьогодні відсутні праці, присвячені ґрунтовному комплексному науковому дослідженню зазначених проблем. Таким чином, дослідження правових основ партнерства міліції і населення набуває особливого змісту і актуальності.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано в рамках планів наукових досліджень Міністерства внутрішніх справ України (п. 7.8 Програми розвитку системи відомчої освіти та вузівської науки на період 2001-2005 рр., затвердженої наказом МВС України № 356 від 11 травня 2001 р.) і Національного університету внутрішніх справ (п. 3.2 Головних напрямків наукових досліджень Національного університету внутрішніх справ на 2001-2005 рр.). Робота спрямована також на виконання основних положень Комплексної програми вдосконалення роботи з кадрами та підвищення авторитету міліції на 1999-2005 рр., а також Програми розвитку партнерських відносин між міліцією і населенням на 2000-2005 рр., затвердженої рішенням колегії МВС України від 16 грудня 1999 рр.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на базі аналізу чинного законодавства України та узагальнень практики його реалізації визначити сутність, правові засади, форми та методи партнерських відносин міліції і населення, а також виробити рекомендації щодо їх удосконалення.

Для досягнення поставленої мети дисертант поставив перед собою такі основні завдання:

- проаналізувати понятійний апарат з обґрунтуванням місця і ролі понять “партнерство” і “взаємодія” в системі управління органами внутрішніх справ;
- з'ясувати зміст діяльності міліції щодо охорони прав і свобод громадян;
- визначити специфіку завдань, сформулювати і класифікувати основні принципи та функції взаємодії міліції і громадськості;
- проаналізувати правову основу діяльності громадських формувань щодо охорони громадського порядку з визначенням шляхів їх оптимізації та усуненням прогалин у чинному законодавстві, яке регламентує їх діяльність;
- визначити організаційно-правові заходи щодо зміцнення партнерських зв'язків міліції з населенням;
- з'ясувати зміст категорії “громадська думка”, уточнити її місце у сфері залучення населення до партнерства;
- оцінити існуючі і розробити власні конкретні пропозиції щодо удосконалення системи вивчення та формування громадської думки, підвищення ефективності діяльності міліції у цій сфері;
- здійснити аналіз форм і методів діяльності громадськості і міліції щодо встановлення партнерських відносин;
- дослідити сутність і місце громадського контролю в системі взаємодії населення з міліцією;
- провести аналіз категорії “професіоналізм” та шляхів його підвищення як чинника ефек-

тивної діяльності щодо захисту прав і свобод громадянина;

- розробити рекомендації щодо удосконалення чинного законодавства з питань взаємовідносин працівників міліції і населення, окремих груп громадськості.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері правоохоронної діяльності міліції за участю громадян.

Предмет дослідження становлять правові засади, форми та методи партнерських відносин міліції і населення.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Застосування діалектичного методу пізнання дозволило дослідити проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми, забезпечило системність в аналізі правових явищ. Як загальнонауковий метод використовувався системний підхід, зокрема, для характеристики соціальної природи міліції (підрозділ 1.1). За допомогою логіко-семантичного та історико-правового методів поглиблено понятійний апарат, визначено загальні засади діяльності міліції щодо формування партнерських відносин з населенням (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2). Для визначення поняття та системи правового регулювання партнерських відносин, правового статусу громадських формувань використано логіко-семантичний метод, метод порівняння, абстрагування, аналізу і синтезу, а також метод статистичних досліджень (підрозділ 1.3). Використання структурно-логічного методу та методу статистичного узагальнення дозволило визначити умови формування громадської думки (підрозділ 2.3), а системно-структурного методу разом з системно-функціональним – шляхи удосконалення організаційно-правових заходів діяльності міліції та підвищення професіоналізму її працівників (підрозділи 3.1, 3.2). Компаративний метод та метод документального аналізу використовувалися для вироблення пропозицій щодо формування та удосконалення правових основ партнерських відносин між міліцією і населенням.

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали наукові праці фахівців в галузі філософії, загальної теорії держави і права, теорії управління та адміністративного права, інших галузевих правових наук, зокрема, В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, І.І. Веремеєнка, І.О. Галагана, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, Є.В. Додіна, В.Р. Кісіна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, О.П. Ключніченка, Л.В. Ковалюк, А.Т. Козюка, О.П. Коренева, В.В. Лазарева, Л.Л. Попова, В.П. Петкова, О.І. Остапенка, Л.М. Розіна, В.М. Самсонова, М.М. Тищенко, О.П. Шергіна, В.К. Шкарупи, Ц.А. Ямпольської, О.Н. Ярмиша та ін. Положення та висновки дисертації ґрунтуються на приписах Конституції України, чинних законодавчих та інших нормативно-правових актів, які визначають правові засади партнерських відносин між міліцією і населенням. Дисертант звертався також до законодавства деяких зарубіжних держав, досвід яких щодо організації взаємодії міліції з населенням може бути використано в Україні. Емпіричну базу дослідження становлять політико-правова публіцистика, довідкові ви-

дання, статистичні та аналітичні матеріали про стан громадської думки та результати діяльності підрозділів міліції у сфері зв'язків з громадськістю в 1999-2003 рр.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним дослідженням правових основ партнерства міліції і населення. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

1) вперше у вітчизняній правовій літературі таке явище як партнерство розглянуто у взаємовідносинах міліції і населення;

2) застосовано новий підхід до розуміння і визначення змісту зв'язків органів внутрішніх справ з громадськістю через комплексне дослідження структурних змін як у суб'єкті управління – органах охорони правопорядку, так і в об'єкті – соціальному оточенні, а також взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом;

3) удосконалено аналіз соціальної природи міліції та змісту її діяльності щодо охорони прав і свобод громадян;

4) визначено поняття та поліпшено характеристику змісту правового регулювання партнерства міліції і населення;

5) вивчені форми залучення громадськості до партнерства з міліцією, зокрема, особливості участі в правоохоронній діяльності, громадського контролю за діяльністю міліції як основних з таких форм;

6) розроблені пропозиції по застосуванню в управлінській діяльності різних форм партнерства міліції і населення, деталізовано їх зміст;

7) уточнено зміст категорії “громадська думка” та її місце у сфері залучення населення до партнерства;

8) запропоновані шляхи подальшого впровадження організаційно-правових заходів щодо зміцнення партнерських зв'язків міліції з населенням;

9) подальший розвиток одержало визначення шляхів підвищення професіоналізму правоохоронця як чинника ефективної діяльності щодо захисту прав і свобод громадянина;

10) вперше сформульовано рекомендації щодо удосконалення чинного законодавства з питань взаємовідносин працівників міліції і населення, окремих груп громадськості.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

- у науково-дослідній сфері – положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшої розробки проблем правового забезпечення партнерських відносин між міліцією і населенням;

- у правотворчості – в результаті дослідження сформульовано ряд пропозицій щодо внесення

змін і доповнень до чинного законодавства, зокрема, до Закону України “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону”; Закону України “Про міліцію”.

- у правозастосовчій діяльності – використання одержаних результатів дозволить покращити практичну діяльність щодо встановлення і розвитку партнерських відносин між міліцією і населенням;

- у навчальному процесі – матеріали дисертації уже використовуються в Національному університеті внутрішніх справ при проведенні занять з дисциплін “Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ”, “Управління в органах внутрішніх справ”, “Зв’язки ОВС з громадськістю”. Їх враховано також у навчально-методичних розробках, підготовлених за участю дисертанта;

- у правовиховній сфері – висновки і пропозиції, які містяться в дисертації, можуть слугувати матеріалом у роботі щодо підвищення рівня правової культури населення і професійного рівня працівників органів внутрішніх справ України.

Апробація результатів дисертаційного дослідження. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і результати було оприлюднено на науково-практичній конференції ад’юнктів і магістрантів (м. Харків, квітень 2002 р.), на “круглому столі” “Нові форми правоохоронної діяльності та запобігання злочинності у перехідних суспільствах” (м. Харків, 21-22 грудня 2001 р.), міжнародній науково-практичній конференції “Впровадження в Україні моделі поліцейської діяльності, ґрунтованої на підтримці громадськості: результати проведення експерименту, можливості і перспективи” (м. Харків, 14-15 лютого 2003 р.), засіданнях кафедр адміністративного права та адміністративної діяльності в органах внутрішніх справ і управління в органах внутрішніх справ Національного Університету внутрішніх справ МВС України.

Публікації. Основні положення і висновки, сформульовані в дисертації, викладено в розділі підручника “Партнерські взаємовідносини між населенням та міліцією”, у п’яти наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях.

Структура дисертації. Відповідно до мети і завдань дослідження дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які охоплюють вісім підрозділів, висновку, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 189 сторінок. Список використаних джерел містить 186 найменувань і займає 17 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв’язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об’єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, особистий внесок здобувача в їх одержання, апробація результатів дисертації та публікації.

Розділ 1 “Загальні засади партнерства міліції і населення” присвячено визначенню сутності міліції та особливостей її правоохоронної діяльності щодо забезпечення прав і свобод людини та

громадянина, а також сутності правового регулювання партнерства міліції і населення.

У підрозділі 1.1 *“Соціальна природа міліції та її правоохоронної діяльності: історико-правовий аналіз”* підкреслюється, що з прийняттям Конституції виникла потреба у побудові демократичної, соціальної, правової держави, де послідовно скорочується використання адміністративних методів управління, директивних розпоряджень, поширюється вплив громадських спільнот. Зазначене стосується також і діяльності міліції. У визначенні основних рис міліції треба перш за все виходити з її соціального призначення.

В роботі зазначається, що до останнього часу міліція розглядалась виключно як інститут держави, складова органів виконавчої влади, засіб силової дії, впливу на суспільство взагалі та окремого громадянина, зокрема. В міліції бачили тільки силу, яка протистоїть злочинності. Таке бачення звужує справжню роль усіх правоохоронних органів, основна мета функціонування яких полягає не стільки в тому, щоб боротися з правопорушенням, запобігати їх вчиненню, скільки в тому, щоб створювати правовий порядок, захищати права і свободи окремої людини та суспільства в цілому.

В підрозділі детально розглядається сутність понять *“партнерство”* і *“взаємодія”*. Партнерство визначається як спільна діяльність, заснована на рівних правах та обов'язках і спрямована на досягнення спільної мети. Суттєвою ознакою партнерства є взаємодія двох або більше суб'єктів з метою вирішення спільної проблеми. Партнерами можуть бути як однорідні учасники (наприклад, державні інститути, громадські установи та їх лідери), так і різнорідні (державна та політичні організації; держава та блоки, коаліції тощо). Зміст, форми та методи залежать від специфіки політичної ситуації, традицій, інтересів партнерів, бажання та готовності брати участь у спілкуванні, йти на компроміси з питань, які мають спільний інтерес.

Визначено основні принципи партнерства: рівноправність сторін, добровільність прийняття зобов'язань, відповідальність за їх виконання, додержання норм законодавства, свобода обговорення проблем, які мають взаємний інтерес, повага позицій та точок зору партнерів тощо. Ефективне партнерство вимагає постійної гласності, суворого дотримання прав та свобод людини і громадянина. Важливе значення в партнерстві відводиться лідерам. Від рівня їх компетенції, зрілості, відповідальності, вміння вести конструктивну бесіду залежить вирішення поставлених завдань.

Підкреслюється, що історія міліції є одночасно історією постійного розвитку та удосконалення форм участі населення в охороні громадського порядку. Накопичений у нашій країні досвід діяльності громадських формувань з охорони правопорядку має велике історичне значення, хоча містить як позитивні, так і негативні моменти. Вивчення такого досвіду має не тільки виховне, але й велике практичне значення. Нарешті, історичний досвід розвитку участі населення в охороні порядку може і повинен бути поставлений на службу сучасності як безцінне джерело удосконалення всієї роботи міліції в умовах побудови демократичної правової держави.

У підрозділі 1.2 *“Зміст діяльності міліції щодо охорони прав і свобод громадян”* зазначається, що для України як молодої держави побудова вільного громадянського суспільства, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, правове регулювання суспільних відносин є основним і найбільш вагомим завданням на шляху розвитку. Місце органів внутрішніх справ у механізмі забезпечення та охорони прав і свобод особи визначається за діяльністю найбільш великого й функціонально об’ємного структурного підрозділу МВС України – міліції. У своїй роботі вона керується Конституцією України, Законом України *“Про міліцію”*, *“Про оперативно-розшукову діяльність”*, іншими законами та підзаконними актами України, в тому числі нормативно-правовими актами МВС.

В підрозділі аналізується сфера внутрішніх справ, яка має складну структуру і охоплює ряд груп суспільних відносин, пов’язаних із захистом особи і держави від злочинів та інших посягань. Сюди входить забезпечення громадського порядку і громадської безпеки, захист об’єктів незалежно від форм власності, розкриття і розслідування злочинів, впровадження в життя правил паспортної системи, забезпечення дотримання правил перебування в Україні іноземців і осіб без громадянства. Важливим є визначення діяльності органів внутрішніх справ у плані форм гарантуючого впливу на права і свободи особи. У різній мірі використовуються всі основні форми: як юридична – нормотворча, правозастосовча і правоохоронна, так і організаційна із властивими їй виховними, технічними та іншими заходами.

Діяльність органів внутрішніх справ щодо охорони основних прав і свобод людини та громадянина зображено у вигляді певного механізму, до якого входять форми, методи та принципи такої діяльності. Місце діяльності органів внутрішніх справ у системі гарантій прав і свобод людини багато в чому визначається методами їх діяльності, включаючи способи, засоби впливу, які застосовуються для здійснення покладених на них завдань. Основними методами їх діяльності, як і в цілому в державному управлінні, є переконання і примус. В роботі відзначається пріоритетність методу переконання.

Зазначається, що міліція як особлива система органів виконавчої влади в цілому покликана захищати життя, здоров’я, права і свободи громадян, власність, інтереси суспільства і держави від злочинів та інших посягань. Її робота має будуватись на основі принципів законності, гуманізму, поваги прав людини, гласності, взаємодії з трудовими колективами та населенням. На основі аналізу результатів багатьох наукових досліджень і практичних експериментів зроблено висновок, що для успішної боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку міліції України не вистачає підтримки суспільства. Крім того, встановлено, що міліція може досягти значних успіхів у боротьбі зі злочинністю лише в тому разі, коли буде створено атмосферу партнерства, взаємодовіри і співробітництва між нею і населенням.

Значну увагу приділено дослідженню системи принципів партнерства, закріплених в Програмі

розвитку партнерських відносин між міліцією і населенням та підвищення її авторитету на 1999-2005 рр. Це основні положення, які відображають найбільш суттєві, головні сторони і прояви партнерства, практичний досвід взаємостосунків органів правопорядку і громадськості.

У підрозділі 1.3 *“Сутність та зміст правового регулювання партнерства міліції і населення”* підкреслюється актуальність і важливість створення відповідних правових засад партнерства міліції і населення, тобто забезпечення належного його правового регулювання.

Базовим законодавчим документом, на який повинні спиратися працівники міліції у справі залучення населення до охорони громадського порядку та профілактики правопорушень, визнається Конституція України, норми якої є нормами прямої дії і мають найвищу юридичну силу. На розвиток цих норм Законом України *“Про міліцію”* передбачено, що міліція для виконання покладених на неї завдань має право залучати громадян за їх згодою до співробітництва у порядку, встановленому законами, що регулюють профілактичну та оперативно-розшукову діяльність. Згідно зі ст. 8 Закону України *“Про оперативно-розшукову діяльність”* працівники міліції мають право залучати населення до співпраці. Наведені норми є правовою основою залучення населення до охорони громадського порядку та профілактики правопорушень, а також підставою для розробки інших законодавчих актів, прийняття підзаконних, відомчих нормативних документів, втілення спеціальних програм і заходів.

Зазначається також, що принципіві засади взаємовідносин правоохоронних органів з населенням, іншими органами державної влади, трудовими колективами, громадськими організаціями і засобами масової інформації сформульовані у низці міжнародних та внутрішньодержавних нормативних актів, зокрема, у Загальній Декларації прав людини (1948 р.), Договорі про Європейський Союз (1957 р.), Кодексі поведінки посадових осіб щодо підтримки правопорядку (1979 р.), законах України *“Про інформацію”*, *“Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”*, *“Про звернення громадян”*, *“Про державну таємницю”* (1994 р.) та інших.

В роботі звертається увага на те, що останнім часом прийнято законодавчі та інші нормативно-правові акти, які стосуються участі населення в боротьбі зі злочинністю та іншими протиправними проявами, головним серед яких є Закон України *“Про участь громадян у охороні громадського порядку і державного кордону”*. Цей документ визначає повноваження органів державної влади, у тому числі і органів внутрішніх справ щодо залучення населення до протидії протиправним вчинкам, організації взаємодії між ними, порядку здійснення нагляду і контролю за діяльністю громадських формувань тощо. Закон визначає статус і роль громадських формувань, які виконують завдання у сфері охорони громадського порядку, механізм їх створення та реєстрації, форми і методи роботи таких формувань, регулює питання набуття громадянами членства в них, встановлює обов'язки і права членів цих об'єднань, а також визначає засади правових гарантій та соціального

захисту осіб, залучених до охорони громадського порядку, і т. ін.

В результаті аналізу системи джерел правового регулювання партнерських відносин міліції і населення зроблено висновок про необхідність удосконалення багатьох існуючих положень.

Розділ 2 “Правові форми взаємодії міліції і населення” містить три підрозділи, в яких аналізуються форми залучення населення до партнерства, питання формування громадської думки та її врахування при оцінці діяльності міліції, а також здійснення громадського контролю за нею.

У підрозділі 2.1 *“Залучення громадськості до правоохоронної діяльності”* зазначається, що, на думку дисертанта, основними формами взаємодії органів внутрішніх справ і громадських формувань під час здійснення адміністративних функцій є: спільний аналіз стану адміністративно-правової охорони громадського порядку; взаємний обмін інформацією про проведену роботу; планування спільних заходів; інструктаж і навчання членів громадських формувань формам і методам боротьби з адміністративними правопорушеннями; спільне патрулювання і проведення інших заходів для адміністративно-правової охорони громадського порядку; надання громадським формуванням методичної допомоги в плануванні і обліку їх роботи; обмін позитивним досвідом роботи з попередження та профілактики адміністративних правопорушень.

Звертається увага на те, що Законом України “Про участь громадян у охороні громадського порядку і державного кордону” передбачено кілька форм роботи громадян щодо забезпечення правопорядку, серед яких основними є: патрулювання, виставлення постів разом з працівниками міліції; участь у забезпеченні охорони громадського порядку під час проведення масових заходів, погоджених у випадках, передбачених законом, з виконавчими органами місцевого самоврядування; участь у заходах, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень. Проте, як свідчить аналіз узагальнень практики їх роботи, форми участі членів громадських формувань в охороні правопорядку є більш різноманітними.

Визначено форми взаємодії міліції і громадських формувань правоохоронної спрямованості. Аналіз нормативних актів і матеріалів практики показує, що основними такими формами є взаємне інформування про стан громадського порядку і засоби його охорони, інструктаж і навчання членів громадських формувань, надання допомоги дружинам у їх роботі, спільне патрулювання та ряд інших форм взаємодії.

У підрозділі 2.2 *“Громадський контроль за діяльністю міліції”* розкривається роль та зміст контрольної діяльності, спрямованої на забезпечення законності працівниками органів внутрішніх справ.

Наголошується, що контроль (нагляд) за діяльністю державних органів і посадових осіб визнається одним з основних засобів забезпечення режиму законності. При цьому мова йде про здійснення глибоко продуманого, кваліфікованого спостереження за тим, щоб реальна, фактична діяльність державних органів і посадових осіб суворо відповідала тому, що зафіксовано в законі, максимально

забезпечувала охорону правопорядку, інтересів суспільства, прав і свобод громадян. Цьому слугують такі риси контролю, як безпосередність, оперативність, дієвість, підпорядкування цілям охорони права від порушень. Контроль дає інформацію, що дозволяє судити про стан законності в апараті державного управління. За допомогою контролю за змістом і спрямованістю діяльності апарату управління в цілому, окремих його частин забезпечується виконання правових актів, що регулюють суспільні відносини в різних сферах організації суспільного життя. Регулярний контроль підвищує відповідальність державних службовців за своєчасне і високоякісне виконання своїх обов'язків. У процесі здійснення контролю перевіряється відповідність актів управління Конституції та законам, а в необхідних випадках вживаються заходи для відновлення такої відповідності.

В підрозділі визначено такі види контролю, який здійснюється за діяльністю органів внутрішніх справ: державний, громадський та внутрішньовідомчий. Важливу роль в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ, зокрема, міліції, поряд з державним відіграє контроль, який здійснюється громадськістю, а саме: громадськими організаціями, трудовими колективами, органами громадської самодіяльності, населенням.

Громадський контроль розглядається як функціональний канал більш широкої участі громадян в управлінні справами суспільства і держави, але це зовсім не означає, що всі повинні брати участь у ньому. Важливо лише, щоб: а) кожна ланка управлінського процесу була підконтрольна народу; б) кожен громадянин в тій чи іншій формі залучався до участі в контролі. Ці групи функціонально-процесуальних інститутів відображають органічний зв'язок представницької і безпосередньої демократії в контрольній діяльності.

В підрозділі дається аналіз системи суб'єктів, які здійснюють громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів. При всьому розмаїтті суб'єктів контрольної діяльності всі вони певною мірою проводять профілактичні заходи. Мета соціальної профілактики досягається: а) у процесі здійснення контрольної діяльності під час виявлення правопорушень і винних осіб; б) під час реалізації правових актів, прийнятих за результатами контролю, в яких сформульовано рекомендації щодо усунення умов, що сприяють вчиненню правопорушень; в) під час проведення контрольними органами конкретних профілактичних заходів.

Зроблено висновок, що громадський контроль є вагомим фактором якісної перебудови діяльності міліції, формування нового корпусу працівників-професіоналів, відданих справі чесного служіння закону і людині, яким повинна бути властива чуйність і повага до людей, висока загальна культура.

У підрозділі 2.3 *“Врахування та формування громадської думки в оцінці ефективності правоохоронної діяльності міліції”* автор приходить до висновку, що для характеристики партнерських відносин між міліцією і населенням слід з'ясувати зміст поняття „громадська думка” та фактори, які мають значення в процесі формування останньої.

Зазначається, що у загальному розумінні громадську думку в діяльності міліції слід сприймати як поширену у масовій свідомості реакцію соціальних спільнот у вигляді явних чи прихованих ставлень, оціночних суджень, міркувань і поглядів на соціально-значущі проблеми, пов'язані з правоохоронною діяльністю. Характерними рисами цього явища є спрямованість, інтенсивність, достовірність, тривалість, інформаційна насиченість і соціальна підтримка (В.А. Полторак та ін.).

На підставі узагальнення існуючих теоретичних поглядів і урахування вимог правових актів розглянуто функції громадської думки (інформаційну, аналітичну, оціночну, директивну, регулятивну, спонукальну, консультативну, виховну, захисну та інші), а також проблеми їх реалізації в діяльності міліції.

В роботі розглянуто систему вивчення громадської думки щодо органів внутрішніх справ на теоретичному і практичному рівнях з урахуванням специфіки цілей і завдань даної діяльності. Належна увага приділена проблемі формування адекватної новим соціальним реаліям громадської думки з питань діяльності міліції. Характерною особливістю процесу формування громадської думки названо його динамічність. При формуванні громадської думки в потрібному напрямку пропонується: виділити цільові групи (сегменти) громадськості, які стануть об'єктом впливу; в повному обсязі використати засоби масової інформації (пресу, радіо, телебачення), а також інші засоби комунікації (кіно, відеозапис, Інтернет, безпосередні контакти тощо) в інформаційній, профілактично-виховній і пропагандистській діяльності центрів громадських зв'язків, служб і підрозділів органів внутрішніх справ України.

Підкреслено, що процес формування громадської думки, його значущість у діяльності правоохоронних органів, як правило, залежить від правильно організованої роботи з урахуванням ставлення людей. Формуючи громадську думку про діяльність органів внутрішніх справ, необхідно зробити її ваговою, вона повинна стати дієздатною, щоб досягти запланованих цілей. Міра досягнення цілей – критерій ваги громадської думки. На неї впливає багато різних соціальних і несоціальних явищ, взаємовплив і взаємодія яких визначають її реальний рівень. Завдання полягає в тому, щоб розкрити механізм даного явища, нейтралізувати (по можливості) вплив негативних факторів і надати найбільшого прискорення позитивним.

Розділ 3 “Напрямки удосконалення взаємодії міліції і населення” присвячено аналізу організаційно-правових заходів зміцнення партнерства міліції і населення, а також шляхів підвищення професіоналізму правоохоронців.

У підрозділі 3.1 *“Організаційно-правові заходи щодо зміцнення партнерських зв'язків міліції з населенням”* приділено увагу визначенню особливостей розробки системи партнерських відносин між міліцією і населенням щодо захисту прав людини та громадянина. Під час такої розробки варто враховувати ряд факторів: наявність правової бази для партнерства; бажання обох сторін спів-

працювати в даному напрямку; удосконалення форм і методів діяльності щодо забезпечення партнерських відносин; наявність матеріальних, фінансових джерел і кадрового забезпечення; гарантії громадського контролю за діяльністю органів правопорядку; формування в суспільстві правової ідеології партнерства населення і міліції; досягнення відповідного рівня розвитку правової культури суспільства для створення умов партнерства населення і міліції; впровадження наукових рекомендацій та досвіду партнерських взаємин між зарубіжними поліцейськими органами та населенням. Із створенням у системі МВС підрозділів для роботи з населенням та громадськими формуваннями почався активний пошук форм і методів роботи органів внутрішніх справ з населенням, громадськими формуваннями та трудовими колективами.

Одним з головних засобів формування партнерських взаємин названо підбір оптимальних форм і методів співпраці. Будь-яке залучення громадськості до справи боротьби зі злочинністю і правопорушеннями має йти шляхом неухильного підвищення активності населення.

У підрозділі проаналізовано і виділено такі форми співпраці: громадські пункти охорони порядку; добровільні народні дружини; студентські оперативні загони; загони сприяння міліції, самозахисту; групи охорони громадського порядку; центри соціальної реабілітації для осіб, які повернулися з місць позбавлення волі; корпоративні об'єднання для охорони свого майна та безпеки членів корпорації; позаштатні працівники міліції; створення міжнародних організацій сприяння зміцненню партнерства міліції і населення; правові школи для батьків і дітей; центри юридичної допомоги населенню; консультативні комітети. Перелічені форми за своєю суттю є варіантами численних зв'язків міліції і громадськості, перелік яких можна значно розширити.

Дисертант висловлює думку, що основними формами взаємодії органів внутрішніх справ і громадських формувань під час здійснення адміністративних функцій є: спільний аналіз стану адміністративно-правової охорони громадського порядку; взаємний обмін інформацією про проведену роботу; планування спільних заходів; інструктаж і навчання членів громадських формувань формам і методам боротьби з адміністративними правопорушеннями; спільне патрулювання і проведення інших заходів для адміністративно-правової охорони громадського порядку; надання громадським формуванням методичної допомоги в плануванні і обліку їх роботи; обмін позитивним досвідом роботи щодо попередження та припинення адміністративних правопорушень.

Підсумовується, що розглянуті форми та методи залучення населення до побудови партнерських відносин не є остаточними, тому що кожному етапу розвитку суспільства, міста, регіону відповідає певний рівень розвитку особи, а тому потребує індивідуального підходу до вирішення цієї проблеми.

У підрозділі 3.2 *“Шляхи підвищення професіоналізму правоохоронця як чинника ефективної діяльності щодо захисту прав і свобод громадянина”* зазначається, що сучасні правоохоронні проблеми та різноманітні службові ситуації здатні вирішувати тільки фахівці-правоохоронці (з

точки зору як суто професійних, так і особистих характеристик). У зв'язку з цим виділяються дві рівнозначні проблеми: якісний відбір і підготовка майбутніх професіоналів та збереження існуючого професійного ядра органів внутрішніх справ. Надзвичайно гострою в цих органах є проблема матеріально-технічного та соціально-правового забезпечення персоналу, створення умов для самореалізації в службі та в житті. Ці проблеми тісно пов'язані між собою: падіння престижу праці, низький рівень матеріального забезпечення працюючих, їх соціальної безпеки, як правило, призводить до виробничої пасивності, порушення трудової дисципліни, зростання плинності персоналу.

Професіоналізм і ставлення до праці визнаються важливими характеристиками морального обліку особи. Вони мають першорядне значення для кожного працівника, але на різних етапах історичного розвитку їх зміст і оцінка істотно різнилися. Справжній професіоналізм спирається на такі моральні норми як обов'язок, чесність, вимогливість до себе і своїх колег, відповідальність за результати своєї праці. Його значення у налагодженні співпраці органів внутрішніх справ з населенням полягає в тому, що з підвищенням рівня професіоналізму працівників підвищується ефективність роботи цих органів взагалі, що, в свою чергу, впливає на підвищення їх авторитету. Наявність зазначених позитивних якостей зміцнює авторитет правоохоронних органів. Проте існують фактори, які, навпаки, знижують цей авторитет. Це, по-перше, відсутність позитивних морально-ділових якостей у працівників органів внутрішніх справ і, по-друге, наявність таких негативних якостей як байдужість, грубість тощо.

ВИСНОВКИ

В результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України і практики його реалізації, теоретичного осмислення численних наукових праць у різних галузях юриспруденції, автором сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на удосконалення правових засад, форм та методів партнерських відносин міліції і населення. Основні з них такі:

1. Незважаючи на існуючий погляд на зв'язки з громадськістю в органах внутрішніх справ лише як на взаємодію населення та міліції, партнерство містить у собі більш широкий спектр дій та заходів і потребує відокремлення в самостійний інститут. Відносини міліції і населення на основі партнерства мають будуватися на рівноправності сторін та спільності мети.

2. Визначаючи основні риси реформування міліції, треба перш за все виходити з її соціального призначення. Погляди щодо цього, які існують у повсякденній свідомості, в різних структурах влади або у міліцейському середовищі, найчастіше дуже різні і нерідко далекі від тих, які повинні були б мати місце в правовій державі.

3. Партнерство органів внутрішніх справ і населення слід розглядати як складову частину налагодження стосунків між державною владою та громадськістю. Таке партнерство є необхідною

складовою функціонування правоохоронної структури.

4. В Україні доцільно утворити єдиний координаційний центр, який би регулював порядок створення громадських формувань, права і обов'язки їх членів, фінансування якого має здійснюватися за кошти місцевого бюджету.

5. Доцільно законодавчо вирішити питання матеріального стимулювання громадських формувань та їх членів, надання різних пільг та заохочень за інформацію, яка сприяє припиненню та розкриттю злочинів, затриманню злочинців. Це можна вирішити шляхом створення відповідного фонду за рахунок коштів підприємств різних форм власності.

6. Слід вирішити питання про розширення повноважень членів громадських формувань під час здійснення ними функцій щодо охорони громадського порядку, припинення злочинів, затримання злочинців, а також про забезпечення їх особистої безпеки шляхом можливого надання їм спеціальних засобів самозахисту, про підвищення відповідальності осіб, які чинять перепони у здійсненні членами громадських формувань своїх повноважень.

7. Для поліпшення стосунків міліції з громадськістю необхідно:

- вжити послідовну систему заходів для створення позитивного іміджу працівників органів внутрішніх справ;

- налагодити чітку систему інформування населення про діяльність органів внутрішніх справ України;

- вдосконалити існуючу систему дослідження громадської думки та реагування на неї.

8. Необхідно активізувати використання в роботі, спрямованій на зміцнення зв'язків з громадськістю та поліпшення ставлення населення до міліції, наукових методів.

9. Очевидною є доцільність відновлення добровільних громадських формувань, за допомогою яких можливе ефективніше виконання завдань щодо охорони громадського порядку, запобігання правопорушенням. Проте активізація діяльності громадських формувань і громадських дорадчих організацій (рад, комітетів), спрямованої на підтримку та допомогу міліції, вимагає удосконалення організаційно-правової системи участі населення в охороні громадського порядку та формування позитивної громадської думки щодо діяльності міліції; посилення правовиховної та профілактичної роботи працівників міліції серед дорослого населення і молоді.

10. Необхідно вдосконалити існуючу систему вивчення громадської думки з метою підвищення точності отримуваних результатів досліджень та уникнення помилок. Основними шляхами удосконалення можуть стати: застосування більш широкого спектру засобів оцінки громадської думки; підвищення репрезентативності вибірки; уникнення помилок при аналізі даних, отримуваних при опитуванні; порівняння результатів оцінки існуючої громадської думки, отриманих центрами громадських зв'язків, з результатами, наданими незалежними експертами, та вивчення можливих причин їх розбіжності.

11. В науково-дослідній і навчальній діяльності вищих навчальних закладів МВС України слід

започаткувати цільове викладання навчальної дисципліни “Міліція і населення – партнери” та наукові дослідження з цієї тематики.

12. Надано конкретні рекомендації щодо підвищення професійного рівня працівників міліції в стосунках з різними колами громадськості.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Вивчення громадської думки та її урахування у практичній роботі підрозділів ОВС // Партнерські взаємовідносини між населенням та міліцією: Підручник / За заг. ред. О.М. Бандурки. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр.справ, 2003. – С. 217-244.

2. Джафарова О.В. Взаємодія органів внутрішніх справ і населення // Вісник Національного університету внутрішніх справ. - 2001. - Вип. 15. - С. 122-125.

3. Джафарова О.В. Роль громадських формувань у процесі взаємодії міліції та населення // Вісник Національного університету внутрішніх справ. - 2002. - Вип. 18. - С. 272-275.

4. Джафарова О.В. Громадська думка як критерій оцінки ефективності діяльності ОВС // Вісник Національного університету внутрішніх справ. - 2001. - Вип. 16. - С. 217-220.

5. Джафарова О.В. Взаємодія міліції та населення як механізм реалізації прав та свобод людини і громадянина // Вісник Національного університету внутрішніх справ. - 2002. - Вип. 20. - С. 78-83.

6. Джафарова О.В. Актуальність втілення в життя програми “Міліція і населення – партнери” // Наше право. Науково-практичний журнал. - 2003. - Вип.1. – С. 9-13.

АНОТАЦІЇ

Джафарова О.В. Правові основи партнерства міліції і населення. – *Рукопис*.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет внутрішніх справ, Україна, Харків, 2003.

Дисертацію присвячено правовим питанням побудови партнерських відносин між міліцією і населенням. Проаналізовано особливості методів, принципів і функцій забезпечення прав та свобод людини і громадянина працівниками органів внутрішніх справ. Розглянуто зміст та основні елементи категорій “громадська думка”, “громадський контроль”, уточнено їх місце в сфері побудови партнерських відносин. Розроблено положення щодо покращення механізмів вивчення і формування громадської думки органами внутрішніх справ. Значна увага приділена аналізу ефективності організаційно-правових заходів щодо зміцнення партнерських зв’язків міліції з населенням, визначено можливості застосування зарубіжного досвіду та його реалізації в діяльності органів внутрішніх справ України. Сформульовано висновки, спрямовані на удосконалення діяльності міліції у

сфері встановлення партнерських відносин з населенням.

Ключові слова: партнерство, міліція, населення, взаємодія, правові основи, зворотний зв'язок, громадська думка, громадський контроль, імідж, професіоналізм.

Джафарова Е.В. Правовые основы партнерства милиции и населения. – *Рукопись*.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет внутренних дел, Украины, Харьков, 2003.

Диссертация посвящена правовым основам партнерства милиции и населения. С учетом специфики исследуемых концептуальных подходов сформулировано и обосновано понятие партнерства милиции и населения. В результате анализа проблемы соотношения понятий “партнерство” и “взаимодействие с населением” в сфере органов внутренних дел сделан вывод, что под партнерством следует понимать совместную деятельность, основанную на равноправности сторон, которая направлена на достижение общей цели. Существенным отличием партнерства является то что взаимодействие субъектов осуществляется с целью решения общей проблемы.

Сформулированы предложения по изменению и дополнению отдельных норм действующих законодательных актов, которые касаются правового регулирования партнерских отношений милиции и населения. Определены конкретные пути оптимизации как нормативной базы, так и практики ее применения, что существенно улучшит взаимоотношения милиции и населения.

Общественный контроль рассматривается как функциональный канал более широкого участия населения в управлении делами общества и государства. Дается анализ субъектов, осуществляющих общественный контроль за деятельностью милиции. Подчеркивается профилактическая направленность данного вида контроля.

Определены сущность и состав категории “общественное мнение”, обозначено ее место в сфере формирования позитивного имиджа работника органов внутренних дел. Оценены существующие и разработаны собственные положения относительно улучшения механизмов изучения и формирования общественного мнения органами внутренних дел.

Особое внимание уделено формам взаимодействия милиции и населения, эффективности применения отечественного и зарубежного опыта, реализация его в деятельности органов внутренних дел. В работе отражены проблемы взаимоотношений служб и подразделений милиции со средствами массовой информации, выделена значимость последних в исследуемой сфере.

Свое отражение в работе нашли вопросы связанные с повышением уровня профессионализма милиции, что является одним из важных факторов построения партнерских отношений.

Ключевые слова: партнерство, милиция, население, взаимодействие, правовые основы, обратная связь, общественное мнение, общественный контроль, имидж, профессионализм.

Dzhapharova O.V. Legal Grounds of Partnership between Militia and Public. – *Manuscript*.

Thesis for a candidate's degree by specialty 12.00.07 – theory of management; administrative law and process; financial law; informational law. – National University of Internal Affairs, Ukraine, Kharkiv, 2003.

Thesis is devoted to legal questions of partnership relations between militia and public building. The peculiarities of methods, principles and functions of person's and citizen's rights and freedoms guarantee by representatives of the bodies of Internal Affairs were analyzed. The contest and basic elements of the categories "public opinion", "public control" were discussed; their place in the sphere of partnership relations building was determined. The provision about public opinion's study and formation by the bodies of Internal Affairs improvement mechanisms was developed. The main attention is paid to the efficiency of organizational and legal measures analysis, concerning partnership relations between militia and public consolidation; the possibilities of foreign experience application and its realization in the activity of the bodies of Internal Affairs of Ukraine are determined. A number of conclusions, directed on militia's activity improvement in the sphere of partnership relations with public establishment are formulated.

Key words: partnership, militia, public, cooperation, legal grounds, reverse connection, public opinion, public control, image, professionalism.