

УДК 351.74(477)

DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2021.2.08>

МАРИНА ВОЛОДИМИРІВНА КАЛАШНИК,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
Харківський національний університет внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0001-9547-0344>,
e-mail: marinam2019@ukr.net

ПРАКТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ОФІЦЕРА ГРОМАДИ – НЕВІД’ЄМНА СКЛАДОВА ЗАСАД ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОЇ ТА ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКОВОЇ ПОЛІТИКИ

Здійснено аналіз сутності організаційно-правових засад діяльності поліцейського офіцера громади (далі – ПОГ), його взаємодії з іншими підрозділами Національної поліції України, органами державної влади та місцевого самоврядування і громадами. Проаналізовано сукупність завдань, функцій і повноважень ПОГ та нинішній стан нормативно-правового забезпечення діяльності поліцейських офіцерів громади. Окреслено алгоритм дій поліцейського офіцера громади в межах поєднання функцій дільничного офіцера поліції та поліцейського патрульної поліції.

Ключові слова: поліцейський офіцер громади, Національна поліція України, взаємодія, партнерство, громада.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Із реформуванням Національної поліції України, в межах якого відбувається реалізація проекту «Поліцейський офіцер громади», що наразі впроваджується в усіх регіонах України, в територіальних громадах розпочали службу поліцейські офіцери, наділені новими повноваженнями та функціями, які виконують основні завдання у партнерстві з керівництвом територіальної громади.

Разом з тим існує низка невирішених проблем щодо засад співпраці поліцейських офіцерів з органами місцевого самоврядування, пов’язаних із прогалинами у нормативно-правовій базі, що регулює організацію, діяльність і повноваження поліцейських офіцерів громади. Тому актуальним є дослідження сутності такої взаємодії, її правових засад та форм здійснення, а також проблем регулювання діяльності новоствореної правоохоронної інституції.

Стан дослідження проблеми

Питання формування безпекової політики, взаємодії органів місцевого самоврядування і поліції, реалізації проекту «Поліцейський офіцер громади», встановлення партнерських відносин з населенням і підвищення довіри людей до правоохоронних органів аналізували у своїх дослідженнях В. Б. Авер’янов [1], О. Ф. Андрієнко, О. М. Бандурка [2], С. М. Гусаров [3], В. П. Кононець, Б. О. Логвиненко, Р. В. Миронюк, О. М. Музичук, С. А. Рижкова, А. Й. Рого-

жин та ін. Однак упровадження нових форматів взаємодії поліції, органів державної влади та місцевого самоврядування, а також їх нормативно-правове забезпечення і сьогодні залишаються актуальною проблемою та потребують подальших досліджень.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є визначення перспектив залучення населення до формування місцевої та державної безпекової політики через механізми співпраці з територіальними громадами й інститутами громадянського суспільства на практиці діяльності поліцейських офіцерів територіальних громад, а також внесення відповідних пропозицій щодо напрацювання нормативно-правових документів, які б регламентували діяльність поліцейського офіцера громади.

Для досягнення поставленої мети було виконано такі *завдання*: проаналізовано низку праць провідних вітчизняних науковців і практиків, вивчено публікації в засобах масової інформації стосовно запровадження та реалізації проекту «Поліцейський офіцер громади», розглянуто й систематизовано дані звітів роботи поліцейських офіцерів громади, соціальних зрізів та опитувань населення щодо дієвості й успішності реалізації цього проекту.

Наукова новизна дослідження

Ефективність проекту «Поліцейський офіцер громади» вперше розглядається крізь

призму вирішення проблеми формування безпекової політики через запровадження нових форматів взаємодії поліції, органів державної влади та місцевого самоврядування завдяки першоплановості кадрової домінанти на сучасному етапі реформи Національної поліції.

Виклад основного матеріалу

Зі становленням Національної поліції України – створенням нових підрозділів, правоохоронних сервісів та поліцейської системи правоохоронної інфраструктури в сільській місцевості паралельно тривають пошук і впровадження нових форм та напрямів приведення організаційної структури та правового статусу Національної поліції у відповідність до європейських стандартів.

Міністерство внутрішніх справ України, керуючись Законом України «Про Національну поліцію», ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» й Указом Президента України «Про заходи щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності», за досвідом провідних правоохоронних систем світу запровадило низку проєктів, спрямованих на вдосконалення поліцейської діяльності та надання якісних поліцейських послуг. Одним з найуспішніших та найефективніших, на нашу думку, став ініційований Національною поліцією України проєкт «Поліцейський офіцер громади», що стартував у травні 2019 р. за підтримки Посольства США та ICITAP.

Наріжним каменем упровадження пілотного проєкту стало головне завдання зі створення безпечних умов життєдіяльності громад, що, як показала практика вже перших «пілотів», було успішно досягнуто завдяки тісній, побудованій на новій базовій основі співпраці з органами місцевого самоврядування.

Поліцейські офіцери громади здійснюють одночасно функції чотирьох служб: дільничного, патрульного, дозвільної системи та ювенальної превенції, забезпечуючи вирішення численних проблем мешканців громади практично з усіх питань безпеки. Поєднуючи ці функції та повноваження, поліцейські у своїй діяльності з перших днів керуються принципом підконтрольності громаді, що сприяє швидкому отриманню значного кредиту довіри людей та визнанню поліцейських громадами.

«Поліцейський офіцер громади» – це проєкт, який неймовірно популярний серед населення. Є запит наших громадян на цю реформу», – заявив міністр внутрішніх справ Арсен Аваков під час зустрічі з тимчасовим повіреним у справах США в Україні Крістіною Квін

і керівником відділу з правоохоронних питань посольства США в Україні Стефані Холмс¹.

Головним критерієм їх роботи керівництво держави визначило встановлення довіри населення та профілактику злочинів. Офіцер поліції тісно взаємодіє з членами своєї громади, орієнтуючись на їхні потреби. 80–90 % робочого часу поліцейський перебуває в громаді й надає якісні поліцейські послуги. Громада бере на себе частину фінансової підтримки його роботи².

Як наголошує у своїй праці С. М. Гусаров, «поліцейський офіцер громади – це працівник Національної поліції, орієнтований на оперативне вирішення проблем щодо забезпечення належної безпеки саме своєї територіальної громади. Поліцейський офіцер громади не муніципальний поліцейський, він залишається у штаті місцевого органу поліції, який контролює законність ухвалених ним рішень. Він має право на матеріальне і фінансове забезпечення, соціальні гарантії та пільги, як і інші поліцейські згідно із Законом України «Про Національну поліцію» та іншими законодавчими актами України»³.

Згідно з дослідженнями різних джерел із розгортанням роботи нового підрозділу Нацполіції рівень довіри населення до поліції зріс до 70–80 %. Соціальний зріз діяльності ПОГ у Мереф'янській територіальній громаді Харківської області, яка налічує 26 374 мешканці, засвідчує, що поліцейським офіцерам громади довіряють 78,9 % населення. На території громади несуть службу три поліцейських офіцери, які у 2020 р. обслужили 53 виклики та розглянули 612 матеріалів, зокрема провели профілактичну роботу у сферах запобігання та протидії домашньому насильству (складено 48 адміністративних протоколів за порушення

¹ Нацполіція розширює проєкт «Поліцейський офіцер громади» // Юридична газета online : сайт. 11.02.2020. URL: <https://jur-gazeta.com/golovna/nacpoliciya-rozshiryue-proekt-policeyskiy-oficer-gromadi.html> (дата звернення: 08.04.2021).

² Аваков анонсував розширення проєкта «Поліцейський офіцер громади» на прифронтові райони // ASPI News : сайт. 02.12.2020. URL: <https://aspi.com.ua/news/politika/avakov-anonsuvav-rozshirennya-proekta-policeyskiy-oficer-gromadi-na-prifrontovi#gsc.tab=0> (дата звернення: 08.04.2021).

³ Сергій Гусаров: Сучасний стан нормативно-правового забезпечення діяльності поліцейських офіцерів громади в умовах реформування Національної поліції України // Харківський національний університет внутрішніх справ : сайт. 12.02.2021. URL: <http://www.univd.edu.ua/uk/news/8868> (дата звернення: 08.04.2021).

ст. 173-2 КУпАП «Вчинення домашнього насильства»), охорони і захисту прав дітей (відвідано 90 сімей, які опинилися у складних життєвих обставинах) та складено 3 адміністративних протоколи за ст. 184 КУпАП «Невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей», а також у сферах громадської безпеки, дозвільної системи й безпеки дорожнього руху¹.

Ця робота, відповідно до п. 1 ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію», проводилася у тісній співпраці та взаємодії з керівництвом громади, населенням на засадах партнерства і була спрямована на задоволення їхніх потреб².

Поліцейські офіцери громади здійснюють свою службову діяльність відповідно до Конституції України, законів України «Про Національну поліцію», «Про запобігання та протидію домашньому насильству», «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», «Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» від 28 липня 2017 р. № 650, інших актів законодавства України та нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України.

Основним нововведенням у здійсненні правоохоронної діяльності на території громад стала підзвітність поліцейського офіцера громади не лише перед керівником місцевого органу поліції, але й перед самою громадою, оскільки ПОГ став повноправним представником своєї громади.

«Для постійної присутності поліцейського офіцера громади на території об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ) облаштовується службове приміщення, що належить громаді. Крім того, Національна поліція України забезпечує його одностороннім, табельною

зброєю, спеціальними засобами, нагрудною камерою та планшетом. Національна поліція України також може забезпечити поліцейського офіцера громади обладнанням службовим автомобілем (залежить від фінансування)».

Діють повною мірою також соціальні гарантії, зокрема надання службового житла або відшкодування коштів за оренду квартири чи будинку. Як засвідчує практика, низка громад забезпечує офіцерів громади житлом за коштом громади.

Також новацією є і те, що згідно з умовами проєкту офіцерів громад не можна залучати до виконання якихось інших завдань чи обов'язків, не пов'язаних безпосередньо з безпекою громади. Крім того, в реалізації проєкту «Поліцейський офіцер громади» зроблено акцент на кадровій доміні, починаючи з відбору кандидатів на посади ПОГ і до їх професійної підготовки.

Трирічна практика діяльності поліцейських офіцерів громади однозначно довела перспективність проєкту, переконливо засвідчивши позитивні результати функціонування поліцейських офіцерів громади. Серед них, зокрема, налагодження тісної взаємодії з територіальними громадами, зростання рівня довіри населення до поліції та підвищення ефективності поліцейської діяльності в цілому.

Разом із тим існує низка не вирішених проблем, які гальмують подальший розвиток реформування поліції. Потребує вдосконалення нормативно-правова база, якою слід врегулювати організацію, діяльність і повноваження поліцейських офіцерів громади.

На сьогодні одним з основних документів, що регламентують роботу ПОГ, є наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» від 28 липня 2017 р. № 650, який не повною мірою охоплює весь спектр завдань, повноважень та функцій ПОГ.

Також, на думку дослідниці Ольги Настіної, яку ми цілком підтримуємо, «українське законодавство, незважаючи на правове рулювання місцевого самоврядування “нового формату”, щодо форм забезпечення безпеки в громадах потребує термінового оновлення та вдосконалення, а часом і прийняття нових якісних нормативних актів»³.

³ Настіна О. Зміни в законодавство та напрямки регіональної політики // Шерифи для нових громад : сайт. 22.11.2018. URL: <https://sheriffua.org/news/analitichni-statti/zmini-v-zakonodavstvo-ta-naprjamki-regionalnoji-politiki> (дата звернення: 08.04.2021).

¹ Звіт за 2020 рік поліцейських офіцерів громади Мереф'янської територіальної громади // Мереф'янська об'єднана територіальна громада : сайт. URL: <https://drive.google.com/file/d/1O9ECpYvBQlNYXmitPxDaUfQvREJU17fl/view> (дата звернення: 08.04.2021).

² Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 08.04.2021).

Зокрема, для налагодження ефективної координації діяльності поліцейських офіцерів громади з територіальними громадами слід розробити і впровадити нормативні документи, що передбачатимуть засади та механізми врегулювання наявних або ж можливих конфліктів інтересів, які можуть виникати у процесі їх спільної діяльності.

Перші етапи реалізації проєкту «Поліцейський офіцер громади» стали органічною складовою виконання Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року, заклавши нові підвалини в залучення суспільства до процесу створення безпечного середовища шляхом тісної співпраці з територіальними громадами і суспільством у цілому, а також створення механізмів партнерства з інститутами громадянського суспільства¹.

Висновки

Викладене вище дає підстави зробити висновок, що практика діяльності поліцейсь-

ких офіцерів громади й використання сучасного інструментарію та методів взаємодії поліції і громади стали на сьогодні одними з визначальних чинників у формуванні засад безпекової політики на місцях та й у державі в цілому.

Щодо вдосконалення чинного механізму нормативно-правового забезпечення функціонування органів (підрозділів) Національної поліції України відповідно до вимог суспільства та реалій сьогодення назріла необхідність налагодження на новому рівні координації роботи поліцейських офіцерів громади з органами місцевого самоврядування і територіальними громадами. Зокрема, сучасні реалії потребують розроблення міжгалузевих нормативних регулювань. Але насамперед на часі швидке ухвалення окремого нормативного документа, який би належним чином урегулював правовий статус і напрямки діяльності поліцейських офіцерів громади.

Список бібліографічних посилань

1. Державне¹ управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
2. Бандурка О. М. Адміністративний процес України : монографія. Харків : ХНУВС ; Майдан, 2019. 422 с.
3. Гусаров С. М. Правозастосовна діяльність в Україні : монографія. Харків : Золота миля, 2015. 416 с.

Надійшла до редколегії 12.04.2021

КАЛАШНИК М. В. ПРАКТИКА АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦЕЙСКОГО ОФИЦЕРА ОБЩИНЫ – НЕОТЪЕМЛЕМАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ОСНОВ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОЙ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ БЕЗОПАСНОСТИ

Осуществлен анализ сущности организационно-правовых основ деятельности полицейского офицера общины (ПОО), его взаимодействия с другими подразделениями Национальной полиции Украины, органами государственной власти и местного самоуправления и общинами. Проанализированы совокупность задач, функций и полномочий ПОО и нынешнее состояние нормативно-правового обеспечения деятельности полицейских офицеров общины. Обозначен алгоритм действий полицейского офицера общины в рамках сочетания функций участкового офицера полиции и полицейского патрульной полиции.

Ключевые слова: полицейский офицер общины, Национальная полиция Украины, взаимодействие, партнерство, община.

KALASHNYK M. V. PRACTICE OF ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL ACTIVITY OF COMMUNITY POLICE OFFICERS – INTEGRAL PART OF THE PRINCIPLES FOR THE FORMATION OF LOCAL AND STATE SECURITY POLICY

The author has accomplished the analysis of the essence of organizational and legal principles of community police officers' activity (hereinafter – CPO), their interaction with other divisions

¹ Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року : схвал. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 1023-р // Урядовий портал : офіц. сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-strategiyi-rozvitku-organiv-sistemi-ministerstva-vnutrishnih-sprav-na-period-do-2020-roku> (дата звернення: 08.04.2021).

of the National Police of Ukraine, state authorities, local self-government agencies and communities. The author has analyzed a set of tasks, functions and powers of CPO and the current state of regulatory legal provision of community police officers activity: has outlined the algorithm of actions of community police officers within the combination of functions of district police officers and patrol police officers.

The author has outlined the perspectives for more effective involvement of local residents into formation of local and state security policy through new mechanisms of cooperation with local communities and civil society institutions developed by the practice of police officers of territorial communities; the author has provided a number of propositions for the development of regulatory legal documents that would regulate the activities of community police officers. The author has studied the essence of interaction of police officers and members of the community, its legal principles and forms of realization, problems of regulation of the activity of the newly created law enforcement institution.

A new format of work of a district police officer, based on the principles of combining the efforts of local self-government agencies and law enforcement agencies, has been characterized. The author has defined a number of gaps in the legislative and regulatory provision of community police officers' activities, including the establishment of effective coordination between community police officers and local communities and the elimination of existing or possible competitive interest that may arise in the process of their joint activities.

The determinant of lag of performing professional activity by community police officers from the standards of similar services of the European Union countries has been defined.

Key words: *a community police officer, National Police of Ukraine, interaction, partnership, community.*