

MARIA CURIE-SKŁODOWSKA UNIVERSITY

**DEVELOPMENT AND MODERNIZATION
OF THE LEGAL SYSTEMS OF EASTERN EUROPE:
EXPERIENCE OF POLAND AND PROSPECTS
OF UKRAINE**

Volume 3

Collective monograph

Lublin, Poland
2017

UDC 340.15(438+477)
LBC 67.022(4Pol+4Ukr)
D 64

*Recommended for publication
by the Academic Council of Maria Curie-Skłodowska University*

Editorial Board:

dr hab. **Arkadiusz Bereza**, prof. nadzwyczajny, Prorektor ds. Ogólnych UMCS;

dr hab. **Andrzej Wrzyszczyk**, prof. nadzwyczajny, Prodziekan Wydziału Prawa i Administracji UMCS;

prof. dr hab. **Wiesław Skrzydło**, prof. zwyczajny Katedra prawa konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji UMCS;

dr hab. **Beata Jeżyńska**, prof. nadzwyczajny, Kierownik Katedry Prawa rolnego i gospodarki gruntami Wydziału Prawa i Administracji UMCS.

The authors of articles usually express their own opinion, which is not always comply with the editorial Board's opinion. The content of the articles is the responsibility of their authors.

Development and modernization of the legal systems of Eastern Europe: experience of Poland and prospects of Ukraine: Collective monograph. Vol. 3. Lublin: Izdawnictwo "Baltija Publishing", 2017. 372 p.

CONTENTS

Василина Н. В. Процесуальний договір як показник модернізації правової системи України	2
Vasylchenko O. P. The rule of law and constitution making under the umbrella of post-conflict reconstruction. Lessons for Ukraine	17
Golubieva V. O. Some theoretical and legal aspects of harmonization of the legislation of Ukraine in the context of the European Union association agreement (exemplified by VAT)	35
Guliyev Arif Jamil, Kelbas N. S. The formation of anti-terrorism norms through the «prism» of determinism as a foundation for de lege ferenda: the perspectives of law improvement	56
Джабраїлов Р. А., Малолітнева В. К. Принципи справедливості й неприпустимості локальних економічних ефектів і їх вплив на реалізацію господарсько-правових норм у сфері публічних закупівель	70
Ільченко Г. О. Розробка комплексної моделі правового регулювання страхового ринку України в контексті євроінтеграційних процесів	84
Притика Ю. Д., Круковес В. В. Договір про цивільне партнерство: досвід європейських країн і перспективи запровадження в Україні	100
Kudriavtseva O. M. Development of local democracy as an important component of the reform of local self-government (on the example of modern Ukraine)	115
Луценко О. Є. Соціальний вимір правової системи України	132
Мирошниченко Ю. М. Тактика суду в системі криміналістики	147
Nalyvaiko L. R., Oliynyk V. M. Theoretical and legal basis of the interaction of judicial authorities and the civil society institutions: foreign experience	165
Nevidoma N. V. Commitment of a Crime by an organized group: comparative juridical inquiry	182
Nykytchenko N. V., Milevska A. O. Medical services in the context of health care reform in Ukraine	200
Новак А. М., Баштанник В. В. Адміністративно-правові засади формування та реалізації національної антикорупційної політики: досвід Польщі й особливості України	215
Ogneviuk A. Z. The reform of national intellectual property rights protection system in Ukraine in accordance with its eurointegration strategy	246
Piddubnyi O. Y., Piddubna D. S. Legal system in the context of the formation of environmentally friendly economic management system and the development of biotechnologies	262
Синявська О. Ю. Партнерство поліції й населення – засади взаємодії	351

Синявська О. Ю.,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри загальноправових дисциплін факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ, м. Харків

ПАРТНЕРСТВО ПОЛІЦІЇ Й НАСЕЛЕННЯ – ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ

Анотація

Статтю присвячено проблемам побудови партнерських взаємовідносин поліції України з населенням. Доведена необхідність установа партнерських взаємовідносин між поліцією й населенням. Визначено поняття «взаємодія» та «партнерство». Показано, як змінювався рівень довіри населення за часів незалежності України до міліції/поліції. Визначено принципи взаємодії поліції з населенням, здійснено їх класифікацію. Окреслено нормативно-правові засади взаємодії поліції з населенням і напрями їх удосконалення. Розглянуто форми взаємодії поліції з населенням. Запропоновано напрями покращення взаємовідносин між поліцією й населенням.

Вступ

Із проголошенням у 1991 році незалежності Українська держава визнала людину найбільшою соціальною цінністю [1]. Виходячи із цього, Конституція України проголосила головним обов'язком держави утвердження й забезпечення прав і свобод людини [2, ст. 3]. Але замало задекларувати відповідні положення в законодавстві, необхідно створити ефективно діючий механізм їх реалізації.

Україна за роки незалежності пройшла значний шлях у побудові демократичного суспільства, однак багато проблем у сфері забезпечення й дотримання основних прав і свобод людини залишалися невирішеними. Правоохоронні структури держави, що безпосередньо повинні були забезпечувати захист прав і свобод людини, часто діяли неефективно, формально, а іноді самі грубо порушували права та свободи громадян, які покликані були захищати. Це викликало необхідність масштабного реформування як усієї правоохоронної системи держави, так і окремих її інституцій.

Провідне місце в забезпеченні особистої безпеки громадян, захисті їхніх прав, свобод і законних інтересів посідають у системі державних правоохоронних органів саме органи Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) України, зокрема створена у 2015 році Національна поліція України (далі – поліція) як «центральный орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і

свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку» [3, ст. 1]. Саме за практичною роботою поліції, її ефективністю можна оцінити ступінь визнання державою непорушності прав людини, а також визначити серйозність її стурбованості проблемою особистої безпеки громадян. Так, у Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ зазначено, що європейська інтеграція України передбачає забезпечення ефективного функціонування інститутів, які гарантуватимуть верховенство права, додержання прав і свобод людини та громадянина, їх ефективний захист [4]. Діяльність новоутвореної поліції широко висвітлюється в засобах масової інформації, обговорюється як в офіційних колах, так і пересічними громадянами, але потребує підвищення ефективності. Дійсно, не зважаючи на те що основним критерієм оцінювання ефективності діяльності органів і підрозділів поліції Закон України «Про Національну поліцію» визначив рівень довіри населення (ст. 11), неможливо ігнорувати той факт, що, за даними Генеральної прокуратури України, рівень злочинності в країні зростає, а рівень розкриття злочинів за останні три роки впав із 45% у 2013 році до менше ніж 30% у 2016 році [5; 6]. Це, а також факти порушення прав людини працівниками поліції, які висвітлюються засобах масової інформації, не може не впливати на рівень довіри населення до поліції.

Водночас одним із принципів діяльності поліції закон визначає її взаємодію з населенням на засадах партнерства [3, ст. 11]. Спробуємо визначити, як саме повинна здійснюватися така взаємодія.

§ 1. Партнерство поліції з населенням: проблеми становлення й перспективи розвитку в сучасних умовах

Відомо, що життєдіяльність будь-якого живого організму залежить від його пристосованості до зовнішніх умов, до середовища його існування. Поліція існує, діє, працює в суспільстві й бути якоюсь закритою, повністю відірваною від цього суспільства системою не може. З моменту набуття Україною незалежності в суспільно-політичному розвитку відбулися визначні зміни. Кардинальна переорієнтація державної політики на забезпечення передусім прав, свобод і законних інтересів людини, формування в Україні ринкової економіки, входження нашої держави в Європейське співтовариство та інші трансформації системи суспільних відносин значно змінили умови діяльності органів внутрішніх справ, зумовили необхідність їх реформування, яке вже зараз активно відбувається.

Проблема вдосконалення правоохоронної діяльності не є новою й потребує наукового підходу. Ще в 70-ті роки XX сторіччя перед

поліцейськими підрозділами країн Західної Європи та США постала дилема: піти або шляхом екстенсивного технічного оснащення поліцейських підрозділів, або шляхом наближення поліції до місця проживання громадян, збільшити кількість піших патрулів. Багато поліцейських апаратів особливо в США, Голландії та інших країнах пішли другим шляхом, зосередивши основну масу сил саме в районах проживання громадян, залишивши в центральному відомстві підрозділи слідства, розвідки, криміналістичні й інформаційні. Підґрунтям таких дій став так званий «соціальний напрям» або «соціальний підхід», згідно з яким через об'ємність і значну різноманітність здійснюваних заходів функція охорони громадського (публічного) порядку є найбільш складною, тому професіоналізм поліції пов'язується насамперед з удосконалюванням її діяльності у сфері охорони громадського порядку, тобто надання соціальних послуг населенню. На думку прихильників цього підходу, професіоналізм означає насамперед уміння поліції підтримувати тісні контакти з населенням. Це необхідно і для підвищення ефективності поліцейських заходів у боротьбі зі злочинністю. Наявність тісних контактів і порозуміння з населенням значно посилюють превентивні можливості поліції в боротьбі зі злочинністю [7, с. 224–225].

Крім того, в більшості розвинутих країн панує думка, що будь-якому злочину легше й дешевше запобігти, ніж після його скоєння займатися розслідуванням, тому на перший план висунута профілактична робота поліції. Уряди цих держав виділяють суттєві кошти на розробку та реалізацію програм щодо запобігання злочинам, підвищення іміджу поліції та співробітництву з населенням. Масштабна робота ведеться як із поліцейськими у плані їхньої підготовки до роботи в сучасних умовах, так і з громадянами, яких закликають не бути байдужими до проблем, що є на території їхнього проживання, взаємодіяти з поліцією з питань запобігання злочинам і розкриття їх, а дітей навчають бути законослухняними і зростати гідними громадянами своєї країни [8, с. 52–53]. І дійсно, профілактична діяльність без широкомасштабної підтримки населення, всебічної взаємодії з громадськістю та її підтримки неможлива.

Отже, оцінюючи діяльність поліції, необхідно виходити з її соціального призначення. Необхідність установа партнерських взаємовідносин між поліцією й населенням зумовлена, крім вищезазначеного, й такими причинами:

- значне розшарування суспільства протягом останніх десятиріч та особливо років, потребує сумісних зусиль власників як для охорони їхнього майна, так і для стабілізації кількості носіїв кримінальної

свідомості й поведінки (безпритульних, наркоманів, жебраків, безробітних тощо), що значно зростає;

- професіоналізація, підвищення технічної оснащеності злочинності, поява нових її видів (наприклад, кіберзлочинність, телефонні шахрайства, банкоматні злочини тощо) призводить до того, що самотійно поліція вже не може ефективно протистояти злочинності, вона все більше потребує допомоги громадськості щодо надання інформації про підготовку або скоєння злочинів;

- незважаючи на значну кількість поліцейських патрулів і їх цілодобове функціонування, самотійно забезпечити охорону публічного порядку та профілактичну роботу за місцем проживання, роботи, навчання громадян без підтримки громадськості поліцейські неспроможні;

- оскільки в протиправну діяльність усе ширше втягується молодь, неповнолітні, необхідно покращити взаємодію поліції і громадськості в подоланні правового нігілізму, правовому вихованні громадян із якнаймолодшого віку, організації дозвілля молоді, здійснення превентивної функції сумісними зусиллями;

- взаємодія поліції й населення стає дієвою формою громадського контролю, адже високий рівень корумпованості органів державної влади, наявні факти порушення представниками правоохоронних органів прав і свобод громадян, зловживання службовим становищем та інші негативні вияви підривають авторитет державної влади загалом і поліції зокрема, породжують небажання долучатись до правоохоронної діяльності. Тому Закон України «Про Національну поліцію» встановлює необхідність звітування громадськості про діяльність поліції, можливість прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції, а також залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських і до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків [3, ст. 86, 87, 90] тощо.

Говорячи про взаємодію поліції з населенням варто передусім визначити поняття «взаємодія» та «партнерство». Узагалі «взаємодія» – це «процес взаємного впливу тіл одне на інше, всякий зв'язок і відношення між матеріальними об'єктами та явищами» [9, с. 70]. Найбільш поширеним є поняття «взаємодія», розроблене військовою наукою. Так, у Малій радянській енциклопедії воно формулюється як «узгодження (координація) за ціллю, місцем і часом бойових дій» [10, с. 366]. Більшість авторів, які досліджували тією чи іншою мірою проблеми взаємодії у сфері охорони правопорядку та громадського порядку, а саме: А.А. Аксьонов, К.К. Єрмаков, Л.Л. Попов та ін. – в основі підходу до поняття взаємодії поклали саме наведене вище

формулювання [11, с. 70]. Під взаємодією поліції і громадських формувань із залученням останніх до охорони громадського порядку можна розуміти й наявність між ними сталих контактів, які виникають і розвиваються на основі спільних інтересів, і спільну боротьбу з правопорушеннями, зміцнення громадського порядку і громадської безпеки [12, с. 379], й узгодження зусиль (дій) двох або більше учасників спільно вирішувати конкретне завдання. Зі змістового погляду взаємодія полягає в узгоджених за метою, місцем і часом зусиллях і у взаємній допомозі щодо досягнення завдань, які стоять перед взаємодіючими суб'єктами.

Партнерство як один із видів взаємодії базується на очікуванні, що партнер по взаємодії буде вести себе згідно з очікуваннями співробітництва. Взаємодія – більш широке поняття й, на відміну від партнерства, передбачає взаємний вплив, взаємообмін видами та результатами діяльності, заснований як на співробітництві, так і на вольовому або фізичному впливі чи примусі однієї зі сторін. Щоб взаємодія відбулася на рівні партнерства, необхідно усвідомлення спільності потреб сторін, які прагнуть взаємодіяти. Базовими потребами населення, які об'єктивно спонукають його до стосунків із поліцією, можна назвати прагнення до особистої безпеки, безпеки своїх близьких, збереження свого житла, майна тощо або потреба особистості в розвитку під час співпраці з поліцією власних здібностей, яких, на її думку, їй не вистачає (вольові, фізичні якості, деякі риси характеру тощо). Отже, можна визначити партнерство як процес впливу поліції та населення один на одного, їхню взаємну зумовленість, зміну стану їхніх відносин, які передбачають реалізацію очікувань, заснованих на співробітництві [7, с. 9].

Разом із тим дослідження практики співробітництва поліції й населення, узагальнення літературних джерел дають змогу сформулювати проблемну ситуацію: у міру становлення правової держави і громадського суспільства зростає потреба у співробітництві органів правопорядку й населення в зміцненні громадської безпеки та забезпеченні основних прав і свобод людини та громадянина, з одного боку, й існує досить слабкий рівень цієї співпраці в силу історичних, інших об'єктивних і суб'єктивних факторів – з іншого.

Дійсно, готовність населення до співробітництва з поліцією залежить не тільки від усвідомлення необхідності такої взаємодії, а насамперед від рівня довіри до правоохоронних органів загалом і поліції зокрема. Україна, яка проголосила гарантії прав людини на рівні міжнародних, європейських стандартів, ще не в змозі реалізувати їх у повному обсязі. Водночас поліція є найбільш наближеним до народу органом

державної влади, отже, і про останню населення найчастіше судить, виходячи з оцінювання діяльності поліції.

Як же змінювався рівень довіри населення за часів незалежності України спочатку до міліції, а потім до поліції? Довіра базується на припущенні, що партнер по взаємодії буде вести себе згідно зі сподіваннями на співробітництво. Тобто довіра є однією з підвалин партнерства. За результатами досліджень А.Г. Кулик (опитування 1997–1998 років) і науково-дослідної лабораторії «Соціальна та психологічна робота в ОВС» Університету внутрішніх справ, 2/3 опитаних громадян не вірило в наявність у міліції можливості відновити справедливість і порядок у суспільстві [13, с. 43].]. Разом із тим у західних країнах ступінь довіри до поліції був одним із найвищих [14; 15, с. 22]. Опитування більше як 20 тисяч громадян 12 держав Європейської Спільноти, а також Австрії, Швеції, Норвегії та Фінляндії, проведене на початку 90-х років XX сторіччя, показало, що перше місце на шкалі довіри громадян посідає поліція (70%), випереджуючи ЄС (59%), збройні сили (58%), систему освіти (56%), систему соціального страхування (49%), місцеву владу (47%), парламенти (43%), пресу (38%), міжнародні компанії (37%), профспілки (36%) та індустрію реклами (24%) [16]. На початку 2000-х років 75% населення в Англії, понад 80% – у США, понад 65% населення в Німеччині підтримують зусилля поліції та готові надати їй допомогу [17]. Водночас, за даними Інституту соціальної і політичної психології АПН України за січень 2006 року, зовсім не довіряли міліції 28,3% опитаних респондентів, скоріше не довіряли – 31,3% і ускладнювалися відповісти на питання щодо довіри міліції 15,2% респондентів [18]. А вже у 2010 році рівень довіри населення до міліції має найгірші показники серед силових структур: 70,0% недовіри та 22,2% довіри, відповідно [19]. Після Революції Гідності, за даними Інституту соціології Національної академії наук, рівень довіри населення до правоохоронців знизився до 0,8% [4]. Зі створенням нової поліції рівень довіри населення до неї стрімко зростає: Президент України Петро Порошенко в грудні 2015 року заявив, що 70% громадян України довіряють новій поліції, а Міністр внутрішніх справ Арсен Аваков заявляє, що рівень довіри населення до патрульної поліції становить 60%–80% [20]. Однак уже 11–16 травня 2016 року, за даними соціопитування Фонду «Демініціативи» та Центру Разумкова, цілком довіряють поліції лише 5,6%, переважно довіряють 34,1%, зовсім не довіряють 19,5%, переважно не довіряють – 24,7% [21]. І рівень довіри населення до поліції продовжує падати [22]. Багато в чому обвал рейтингів поліції пояснюється численними скандалами, пов'язаними з роботою поліцейських, фактичним провалом процесу

переатестації, а також підвищенням рівня злочинності та як наслідок зниженням відчуття безпеки й захищеності.

То чи можна забезпечити ефективну роботу поліції України, якщо персонал працює серед населення, великий відсоток якого не довіряє поліції? Отже, встановлення та розвиток партнерських відносин із населенням є сьогодні необхідною умовою забезпечення ефективної діяльності поліції.

Співпраця населення й міліції в Україні має тривалу історію, і ця історія свідчить, що потенціал інертності, який почав накопичуватися в суспільстві наприкінці 80-х років ХХ сторіччя, прагнення до індивідуалізму природнім чином відобразилися на активності громадян у сфері охорони правопорядку. Тому, незважаючи на продуману систему заохочення участі в громадських формуваннях (премії за місцем роботи, відгули, путівки в санаторії та цінні подарунки), все частіше доводилося застосовувати заходи примусу для участі в правоохоронній діяльності. Це докорінно порушувало принципи, що лежали в основі взаємодії міліції й населення (і передусім принцип добровільності), що призвело до суттєвого зниження ефективності такої взаємодії. Отже, щоб взаємодія вже нової поліції з населенням призвела до бажаних наслідків у сфері охорони громадського порядку й боротьби зі злочинністю, її треба будувати відповідно до науково обґрунтованих принципів як основних положень, які відображають найбільш суттєві, головні сторони та вияви взаємодії, стосунки і зв'язки, що встановилися в ній; основних виявів суб'єктів взаємодії, заснованих на використанні знання та практичного досвіду взаємостосунків органів правопорядку і громадськості.

§ 2. Принципи взаємодії поліції з населенням

Принципи формулюються в результаті пізнання природи й механізму взаємодії, вони відображають зміст і взаємозв'язки основних компонентів взаємодії як системи. Унаслідок узагальнення точок зору науковців [7, с. 28–41; 23, с. 10–17 тощо] можна дійти висновку, що принципи взаємодії поліції з населенням можна поділити на дві групи: загальні та спеціальні (їх ще називають організаційно-технічні) принципи взаємодії [24].

До загальних принципів взаємодії поліції та населення належать такі принципи:

1. Добровільність – як ключовий принцип такої взаємодії, ігнорування якого призводить до зниження рівня довіри між учасниками взаємодії, що негативно впливає на ефективність правоохоронної діяльності поліції та громадських формувань.

2. Принцип дотримання прав людини та громадянина, оскільки саме захист цих прав є кінцевою метою правоохоронної діяльності. Тому вкрай важливо, щоб не тільки працівники поліції, а й представники громадськості, задіяні в охороні правопорядку, мали відповідний рівень правової культури, знали національне законодавство, правильно розуміли поставлені перед ними завдання та свою відповідальність.

3. Принцип гуманізму, дотримання якого означає, що під час взаємодії поліції й населення в реалізації правоохоронної діяльності визнається цінність людини як особистості, її право на свободу, розвиток і безпеку.

4. Принцип справедливості, згідно з яким потрібно, щоб правоохоронна діяльність не тільки була спрямована на боротьбу зі злочинністю, а й переконувала пересічного громадянина, що все відбувається за законом, що добро переможе зло, що зло завжди буде покарано.

5. Принцип науковості, сутність якого виражається в прагненні взаємодіючих сторін виробляти найбільш правильні спільні рішення на основі осмислення наявного досвіду взаємодії щодо охорони громадського порядку й боротьби зі злочинністю з позицій сучасних наукових поглядів.

6. Принцип комплексності, який означає, що вся взаємодія повинна спиратися не стільки на внесення окремих поліпшень і вдосконалень, скільки на планомірну й цілеспрямовану організацію на науковій основі всіх державних органів і громадських організацій для функціонування в масштабі всієї країни та на всіх рівнях.

7. Принцип правової упорядкованості об'єктивно зумовлює необхідність головним чином законодавчого визначення основних цілей, завдань, функцій, систем, структур і процесу взаємодії. Особливого значення цей принцип набуває на сучасному етапі, коли правова основа діяльності громадських формувань у незалежній Україні тільки почала формуватися.

8. Принцип законності, який полягає в безумовному виконанні взаємодіючими суб'єктами в процесі реалізації своїх повноважень законів і підзаконних нормативних актів. Він означає, що, по-перше, усі взаємозв'язки взаємодіючих суб'єктів повинні суворо відповідати правовим приписам, по-друге, єдність нормативних установлень як для поліції, так і для громадських формувань, обов'язок обох сторін взаємодії дотримуватися чинного законодавства у своїй діяльності.

9. Принцип рівноправності, відповідно до якого обидві сторони мають рівну міру прав і відповідальності за свою діяльність і її наслідки за відносної автономії в рамках закону і своєї компетенції.

Можна сказати, що партнерство – це взаємодія на умовах рівноправності сторін.

10. Принцип гласності, який передбачає, по-перше, відкритий, доступний для громадян характер взаємовідносин і правоохоронної діяльності під час взаємодії поліції з населенням; по-друге, створення та функціонування надійної системи інформаційного забезпечення взаємодіючих суб'єктів; по-третє, наявність умов для поширення інформації про результати взаємодії, про цілі сумісної діяльності поліції і громадськості, про проблеми, які при цьому виникають. Реалізація принципу гласності сприяє також громадському контролю за процесом і результатами взаємодії поліції з населенням.

11. Принцип плановості, який дає взаємодіючим суб'єктам змогу враховувати у своїй діяльності різні обставини, ефективно використовувати й можливості поліції, і можливості громадськості у правоохоронній діяльності. Планування – одна з найбільш характерних ознак цілеспрямованості спільних зусиль, управління ними. У планах спільних дій поліції і громадськості визначаються шляхи й засоби вирішення конкретних питань боротьби з правопорушеннями, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Такі плани повинні: а) охоплювати всі основні напрями та проблемні питання взаємодії; б) складатись із конкретних заходів; в) містити чіткі вказівки на відповідальних за виконання цих заходів осіб і терміни їх виконання; г) окремі заходи та розділи плану повинні бути взаємно пов'язаними. Плани, за якими здійснюється взаємодія поліції з громадськістю, по суті, є програмою їхньої спільної діяльності щодо охорони правопорядку. Вони повинні базуватися на об'єктивному оцінюванні результатів спільної діяльності в попередні періоди, якісному аналізі оперативної обстановки та науковому прогнозі її змін; законах і підзаконних актах; завданнях, що покладаються на поліцію та громадськість.

Групу спеціальних або організаційно-технічних принципів можна розділити на дві підгрупи: принципи побудови системи взаємодії і принципи здійснення процесу взаємодії.

До принципів побудови системи взаємодії можна зарахувати:

1. Принцип спільності інтересів. Наявність у поліції і громадськості спільних інтересів у галузі охорони громадського порядку й боротьби зі злочинністю належить до важливих, принципових положень, що зумовлюють їхню взаємодію. Образно кажучи, взаємодію поліції й населення варто шукати там, де зближуються або перетинаються шляхи, якими вони йдуть до цілі, до задоволення своїх потреб у реалізації інтересів.

2. Принцип функціональності, який означає, що організаційну структуру будь-якої системи варто будувати, виходячи передусім із тих основних функцій, виконання яких на неї покладається. Для забезпечення функцій взаємодії необхідно покласти на поліцію та членів громадських формувань функції здійснення процесу їхньої взаємодії, а на державні адміністрації й органи місцевого самоврядування – функції організації процесу взаємодії.

3. Принцип нормованості, який означає, що система взаємодії поліції й населення будується суворо в рамках правових приписів, установлених нормативними актами.

4. Принцип спеціалізованості, зміст якого полягає в тому, щоб у діяльності щодо охорони правопорядку й боротьби зі злочинністю забезпечити використання поліцією та громадськістю тих сил, засобів, методів, форм, які їм притаманні, впливають із їхньої соціальної та правової природи. Дотримання цього принципу виключає підміну сторонами взаємодії одна одною, виконання ними невластивих функцій, дає змогу добиватися високої ефективності у правоохоронній діяльності за рахунок застосування різних за характером заходів, допомагає поліції та громадським формуванням уникнути дублювання й паралелізму в роботі.

До першої підгрупи спеціальних принципів взаємодії поліції й населення можна також зарахувати принципи ієрархічності, територіальності тощо.

У свою чергу, до принципів здійснення процесу взаємодії (друга підгрупа організаційно-технічних принципів) можна зарахувати:

1. Принцип безперервності. Взаємодія поліції й населення у сфері охорони правопорядку в країні повинна бути не короткочасною кампанією, розрахованою тільки на виконання певного завдання, а постійною діяльністю за відповідною програмою.

2. Принцип скоординованості дій. Значення цього принципу особливо виявляється саме тоді, коли взаємодіють настільки різнопланові за своєю природою суб'єкти, як поліція та громадськість. Виступаючи щодо один одного як самостійні представники держави, з одного боку, і суспільства – з іншого, вони володіють можливостями для незалежної один від одного, уособленої, паралельної організації та проведення правоохоронних заходів. Тоді, незважаючи на спільність цілей, завдань і можливу схожість ужитих заходів, взаємодії не відбудеться. Вона виникає лише тоді, коли дії цих суб'єктів піддадуться узгодженню, координації, стануть взаємодоповнювальними. Отже, скоординованість дій надає взаємодії поліції та громадськості стійкий, цілісний характер, забезпечує оптимальний розподіл правоохоронної діяльності, єдність їхніх стратегічних і

тактичних задумок у сфері боротьби з правопорушеннями.

3. Принцип маневреності (або оперативності і гнучкості). Незважаючи на планування взаємодії, навіть найдосконаліший план не в змозі врахувати всі її деталі, передбачити вичерпний алгоритм погоджених дій для представників двох різних підсистем в умовах оперативної обстановки, що постійно змінюється. Усе це вимагає коригування плану, що посилює ефективність сил, заходів, методів, форм, які є в розпорядженні суб'єктів взаємодії.

4. Принцип відповідальності за виконання зобов'язань під час взаємодії (за наслідки взаємодії) неможливо реалізувати без вирішення питання щодо урахування й оцінювання діяльності суб'єктів взаємодії. На жаль, сьогодні через відсутність чіткої системи обліку результатів їхньої роботи неможливо визначити й надійні критерії оцінювання наслідків взаємодії. Уважається за доцільне покласти відповідальність на взаємодіючі органи саме за той обсяг роботи, що був на них покладений, відповідно до їхньої компетенції.

5. Принцип заохочення, який є більш прийнятним за попередній з огляду на специфіку громадських формувань, оскільки водночас є важливим стимулом у досягненні успішної взаємодії.

До принципів здійснення процесу взаємодії можна також зарахувати й принципи цілеспрямування; свободи обговорення проблем, які мають взаємний інтерес; поваги позицій і точок зору суб'єктів взаємодії тощо.

§ 3. Нормативно-правові засади й форми взаємодії поліції з населенням

Зрозуміло, що взаємодія поліції з громадськістю не зможе належним чином здійснюватися без відповідної нормативно-правової основи. Нормативно-правова база взаємодії правоохоронних органів із населенням сьогодні перебуває на етапі свого формування. Нормативно-правовими засадами такої взаємодії є сукупність таких документів щодо регламентації партнерства поліції й населення:

1. Конституція України, де наголошується, зокрема, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [2, ст. 3], «права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними» [2, ст. 21], «кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань» [2, ст. 55].

2. Закон України «Про Національну поліцію», який передбачає, що «поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з ... органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів» [3, ст. 5]. Серед базових принципів діяльності поліції в цьому

Законі названий і принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства, зазначається, що «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. Рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції» [3, ст. 11]. Крім того, увесь розділ цього Закону присвячений громадському контролю за діяльністю поліції, про що вже згадувалося в першому параграфі [3, розділ VIII].

3. Необхідно відзначити важливість Указу Президента України «Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадських формувань з охорони громадського порядку» від 16 червня 1999 року [25], що певною мірою сприяв усуненню прогалин у цій сфері, які утворились через втрату чинності більшості нормативних актів часів СРСР.

4. Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 року [26], що регламентує, зокрема, порядок створення та припинення діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку, основні завдання, права й обов'язки таких формувань і їхніх членів та інші питання їхньої діяльності.

5. Положення про Національну поліцію, де зазначається: «Національна поліція під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє з ... органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами та організаціями» [27, п. 8].

6. Кримінальний кодекс України [28, ст. ст. 36, 38, 39, 342, 348, 350, 352] та інші законодавчі акти, що встановлюють спеціальний захист громадян, які беруть участь в охороні громадського порядку.

Крім того, умови, зміст, інші питання взаємодії поліції з представниками громадськості визначено в Законах України: «Про оперативно-розшукову діяльність» [29, ст. 11], «Про звернення громадян» [30], «Про громадські об'єднання» [31]; Типовому статуті громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону [32], Правилах етичної поведінки працівників апарату Міністерства внутрішніх справ України, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери

управління МВС [33], тощо. Але, незважаючи на таку кількість нормативно-правових актів, процес нормативного забезпечення зв'язку, взаємодії поліції з населенням не можна вважати завершеним, а нормативно-правову базу взаємодії цілком досконалою. Так, необхідно, врешті-решт, визначити на законодавчому рівні поняття громадського формування й порядок його фінансування; з'ясувати види громадських формувань, які можуть створюватися на Україні й діяти у сфері охорони правопорядку, тощо. Отже, це питання належить привести до сучасних умов, а також урахувати, що зараз з'явилося багато нових громадських формувань у сфері охорони правопорядку, породжених новими умовами сьогодення, отже, під їхню діяльність теж треба підвести нормативну основу. Доцільно доповнити Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» положенням щодо особистої участі громадян в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю (позаштатні працівники поліції, добровільні помічники та ін.). Необхідно на державному рівні розробити й затвердити Програму правової та спеціальної підготовки громадян, які виявили бажання брати участь в охороні громадського порядку, а в місцевих бюджетах передбачити кошти на матеріально-технічне забезпечення та заохочення членів громадських формувань тощо.

Громадські формування, з якими взаємодіє поліція, умовно можна поділити на дві групи. До першої групи належать ті громадські формування, які спеціально створюються для боротьби з правопорушеннями, охорони громадського порядку (такими можуть бути, наприклад, громадські пункти охорони порядку, добровільні народні дружини, загони сприяння поліції, студентські загони самооборони, позаштатні працівники поліції тощо). До другої групи входять ті формування, для яких охорона порядку, боротьба з правопорушеннями є функціями, що супроводжують їхню основну господарську або соціально-культурну діяльність (селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети; батьківські комітети; ради ветеранів війни та праці; жіночі спілки тощо).

Розрізняють такі організаційні форми участі громадськості в охороні громадського порядку:

1. Масові громадські організації (профспілки, добровільні громадські товариства-сприяння обороні, мисливців і рибалок, охорони природи тощо).

2. Організації й органи громадського самоврядування (квартальні та вуличні комітети, батьківські ради, ради ветеранів праці, громадського виховання неповнолітніх тощо).

3. Спеціальні громадські формування щодо охорони громадського порядку (громадські пункти охорони порядку, загони сприяння поліції тощо).

4. Позаштатні працівники поліції.

Наявна різноманітність контактів поліції і громадськості забезпечує, з одного боку, можливість використати практично всі соціальні верстви населення в усіх напрямках правоохоронної діяльності, з іншого – оптимальне визначення засобів, методів, шляхів підвищення ефективності зусиль суб'єктів, що взаємодіють; потребує їх усебічного аналізу, вивчення, пізнання.

Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» встановлює такі форми роботи громадських формувань з охорони громадського порядку й державного кордону:

- спільне з поліцейськими, прикордонниками патрулювання та виставлення постів на вулицях, майданах, залізничних вокзалах, в аеропортах, морських і річкових портах, у місцях компактного проживання громадян, розташування підприємств, установ, організацій, навчальних закладів, а також у місцях можливої появи порушників кордону в межах району, що контролюється Державною прикордонною службою України, прикордонної смуги;

- участь у забезпеченні охорони громадського порядку під час проведення масових заходів, погоджених у випадках, передбачених законом, із виконавчими органами місцевого самоврядування;

- проведення разом із прикордонниками огляду на маршрутах можливого руху порушників державного кордону, місць їх укриття, транспортних засобів, суміжної з державним кордоном місцевості з метою встановлення причин та умов перебування невідомих осіб;

- участь у заходах правоохоронних органів, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень [26, ст. 11].

Зазначимо, що в практичній діяльності поліції її взаємодія з населенням може відбуватися в таких формах:

1. Спільна розробка і здійснення заходів щодо охорони громадського порядку й боротьби з правопорушеннями.

2. Узгодження самостійних дій щодо охорони громадського порядку й боротьби з правопорушеннями.

3. Обмін інформацією, яка викликає взаємний інтерес (інформаційна взаємодія).

4. Проведення громадськими формуваннями заходів за ініціативою поліції.

5. Допомога з боку персоналу поліції громадським формуванням у здійсненні заходів щодо профілактики правопорушень та охорони громадського порядку.

6. Участь поліції в підвищенні рівня правової культури населення (починаючи з дошкільних закладів освіти), надання правових консультацій громадянам, навчання членів громадських формувань форм, методів охорони громадського порядку та профілактика правопорушень.

7. Участь поліцейських у вирішенні питань, які хоча й не пов'язані з охороною громадського порядку й боротьбою з правопорушеннями, але є важливими для більшості населення відповідної території обслуговування тощо.

На нашу думку, основними напрямками покращення взаємовідносин поліції з громадськістю мають стати такі заходи.

Передусім необхідно вжити заходів щодо дійсної реалізації положень стосовно взаємодії поліції з населенням, закріплених у Законі України «Про Національну поліцію», щоб ці положення не залишились задекларованими «на папері». Необхідно реально, а не формально здійснити реформу кримінальної статистики, відійти від старих показників ефективності діяльності правоохоронних органів і наповнити показники насамперед соціальним змістом, щоб основним критерієм оцінювання ефективності діяльності органів і підрозділів поліції справді став рівень довіри до неї населення.

По-друге, необхідно запровадити дієві форми та методи контролю за виконанням службових обов'язків, персональної відповідальності за дії (бездіяльність) як керівників, так і кожного поліцейського та прийняті ними рішення, оскільки навіть одиничні випадки неналежного виконання своїх обов'язків, порушення прав і свобод людини викликають зниження довіри населення до поліції загалом. Також важливо забезпечити зворотній зв'язок із різними верствами населення, що сприятиме дотриманню законності та прозорості під час прийняття працівниками поліції відповідних рішень.

По-третє, необхідно на державному рівні організувати правову освіту населення, починаючи з якомога молодшого віку, щоб наявні правові знання громадян переросли в усвідомлення проблеми спільної з органами правопорядку правоохоронної діяльності, у внутрішнє спонукання взаємодіяти з правоохоронцями у сфері боротьби зі злочинністю й охорони правопорядку в країні. Із цим напрямом тісно пов'язаний і наступний – радикальне вдосконалення системи професійної підготовки та виховання персоналу поліції, спрямоване на зростання його професіоналізму; підвищення рівня професійної й культурної підготовки працівників поліції для забезпечення

партнерських стосунків із населенням, розвиток професійної комунікативної компетентності особового складу.

По-п'яте, оскільки партнерські відносини поліції з населенням в охороні правопорядку реалізуються передусім через громадські формування з охорони громадського порядку, необхідно завершити процес створення нормативно-правової бази діяльності останніх, організувати їх матеріально-технічне забезпечення, надання їм реальної правової й організаційної допомоги з боку територіальних підрозділів поліції, держадміністрацій та органів місцевого самоврядування, на державному рівні законодавчо закріпити пільгові умови для членів громадських формувань з охорони громадського порядку, створити необхідні умови для якомога ширшого залучення громадян до співпраці з органами правопорядку тощо.

По-шосте, на державному рівні необхідно проводити програму щодо підвищення іміджу поліції, авторитету професії правоохоронця. Цьому сприятиме не тільки якнайширше впровадження процесу публік рілейшнз у діяльність поліції, а й реальне викорінення негативних явищ у діяльності персоналу (факти корупції, зловживань службовим становищем, грубість, некомпетентність деяких працівників тощо), загальне й очевидне підвищення ефективності діяльності поліції.

І, нарешті, останнє. Концепція співробітництва поліції з громадськістю за останні кілька десятиріч стала важливим елементом планування діяльності багатьох поліцейських сил і підрозділів Європи та Північної Америки. В інших країнах накопичено величезний досвід упровадження різноманітних програм і форм співробітництва з населенням. Цей досвід необхідно ретельно вивчати, переосмислювати й за можливості впроваджувати в Україні, оскільки на основі його узагальнення розроблюються рекомендації з покращення взаємодії поліції та населення з урахуванням як сучасних умов, світової практики, так і менталітету українського народу.

Висновки

Безперечним досягненням реформування системи органів внутрішніх справ України є прийняття рішення про спрямування всієї реформи на максимальне забезпечення прав і свобод людини та громадянина; підвищення рівня довіри населення до органів внутрішніх справ, а також авторитету їхніх працівників; на залучення широких верств населення до роботи із запобігання правопорушенням, підвищення ролі інститутів громадянського суспільства й органів місцевого самоврядування в забезпеченні прав і свобод людини та громадянина; на побудову партнерських відносин між поліцією й населенням.

Високу ефективність діяльності поліції, більше того, взагалі її життєдіяльність неможливо забезпечити без установалення дійсно партнерських відносин працівників поліції з населенням, оскільки, по-перше, органи та підрозділи поліції не в змозі самотійно, тільки силами своєї штатної кількості на належному рівні виконати покладені на них державою службові завдання без взаємодії з населенням; по-друге, працівники поліції не можуть виконувати свої службові функції, працюючи у «ворожому середовищі», негативно настроєному до них оточенні, коли населення ставиться до правоохоронців не як до партнерів у спільній діяльності, а як до представників якоїсь антагоністичної щодо них групи державних службовців. Отже, визначення шляхів налагодження ефективної взаємодії поліції з населенням, взаємодії на рівні партнерства є сьогодні одним із пріоритетних завдань у процесі реформування органів внутрішніх справ загалом і підвищення ефективності діяльності новоствореної поліції зокрема. Однак установалення партнерських відносин не може бути короткочасною справою передусім тому, що суб'єкти взаємодії повинні пройти правову соціалізацію, яка передбачає засвоєння правових норм суспільства й усвідомлене ставлення до свого громадянського та службового обов'язку щодо підтримання законності і правопорядку.

Література:

1. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
4. Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://police-reform.org/library/rozporядzhennya-kmu-v-d-22.10.2014-1118-r-schodo-pitannya-reform>.
5. Генпрокуратура надала шокуючу статистику щодо росту рівня злочинності в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/121879-genprokuratura_nadala_shokuyuchu_statistiku_schodo_rostu_riv.html.
6. Кількість розкритих злочинів зменшилась на 15% за три роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://espreso.tv/news/2017/02/15/za_try_roky_riven_rozkryttya_zlochyniv_vprav_na_15_lucenko.

7. Бандурка О. М. Партнерські взаємовідносини між населенням та міліцією : [підручник] / О. М. Бандурка, В. О. Соболев, В. І. Московець. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 352 с.

8. Взаимодействие милиции и населения: к итогам харьковского эксперимента. – Х. : Нац. ун-т внутр. дел, 2003. – 288 с.

9. Философский словарь / под ред. М. М. Розенталя и П. Ф. Юдина. – М. : Политиздат, 1963. – 544 с.

10. Малая советская энциклопедия. – 3-е изд. – М., 1958. – Т. 2. – 1958.

11. Цикалевич В. М. Взаємодія міліції та громадськості в сфері охорони громадського порядку / В. М. Цикалевич // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Х., 2004. – Вип. 27. – С. 70–74.

12. Бандурка О. М. Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ: [підручник] / О. М. Бандурка, В. О. Соболев. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 480 с.

13. Болотова В. О. Паблік рілейшнз в ОВС : [конспект лекцій] / В. О. Болотова. – Х. : Вид-во НУВС, 2001. – 104 с.

14. Peters B. Guy The Politics of Bureaucracy / B. Peters. – New York : Longman Publishers, 1989.

15. Глен Райт. Державне управління / Райт Глен; пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленко, С. Соколик. – К. : Основи, 1994. – 191 с.

16. Корявин А. Л. Наибольшее доверие – полиции / А. Л. Корявин // Известия. – 1991. – 2 июня.

17. Експрес-інформація (досвід, рекомендації, пропозиції) / Головний штаб МВС України, ЦГЗ МВС України // МВС України. – 2002/2003. – № 4. – С. 19.

18. Кредит недоверия // Бизнес. – 6 февраля 2006.

19. Рівень довіри громадян до соціальних та державних інститутів [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://infolight.org.ua/charts/riven-doviri-gromadyan-do-socialnih-ta-derzhavnih-institutiv>.

20. Рівень довіри населення до патрульної поліції становить 60%–80% – А. Аваков [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.unn.com.ua/uk/news/1546034-riven-doviri-naselennya-do-patrulnoyi-politsiyi-stanovit-60-80-a-avakov>.

21. Соцопитування: за рік поліція різко наростила довіру. Лідери недовіри – прокуратура й суди [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://novynarnia.com/2016/05/25/sotsopituvannya-za-rik-politsiya-rizko-narostila-doviru-lideri-nedoviri-prokuratura-y-sudi/>.

22. Криза віри. Чому українці втрачають довіру до поліції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua1.com.ua/publications/kriza-viri-chomu-ukrajinci-vtrachayut-doviru-do-policii-23419.html>.

23. Колпаков В. К. Взаимодействие милиции и общественности в сфере правопорядка: [учебное пособие] / В. К. Колпаков. – К. : Украинская академия внутренних дел, 1993. – 80 с.

24. Синявська О. Ю. Організаційно-правові засади забезпечення життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ України: дис. докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О. Ю. Синявська. – Х., 2008. – 466 с. – С. 336–341.

25. Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадських формувань з охорони громадського порядку: Указ Президента України від 16 червня 1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 24. – С. 69

26. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22 червня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

27. Положення про Національну поліцію, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-p?nreg=877-2015-%EF&find=1&text=%E3%F0%E0%E4&x=0&y=0#w11>.

28. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

29. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

30. Про звернення громадян : Закон України від 19 березня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

31. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.

32. Типовий статут громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2000 р. № 1872 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1872-2000-p>.

33. Правила етичної поведінки працівників апарату Міністерства внутрішніх справ України, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, затверджені Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28 квітня 2016 р. № 326 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0778-16/paran11#n11>

Izdevniecība "Baltija Publishing"
Valdeķu iela 62 – 156, Rīga, LV-1058

Iespiests tipogrāfijā SIA "Izdevniecība "Baltija Publishing"
Parakstīts iespiešanai: 2017. gada 30. septembris
Tirāža 150 eks.