

*Безпалова О. І.,**доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ  
Харківського національного університету внутрішніх справ*

## ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ ІНСТИТУЦІЯМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

**Анотація.** Сформульовано пріоритетні напрями державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, що мають безпосереднє відношення до реалізації правоохоронної функції держави інституціями громадянського суспільства. Запропоновано шляхи активізації участі інституцій громадянського суспільства в процесі реалізації правоохоронної функції держави.

**Ключові слова:** правоохоронна функція держави, інституції громадянського суспільства, державна політика, публічний порядок і безпека, довіра населення.

**Постановка проблеми.** Відповідно до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. № 2411 утвердження громадянського суспільства визначено одним із важливих напрямів внутрішньої політики нашої держави [1]. Розбудова громадянського суспільства в Україні має орієнтуватись на європейські стандарти забезпечення й захисту прав і свобод людини, зокрема, на впровадження практики належного врядування, доброчесності, відкритості, прозорості та підзвітності інститутів влади, створення умов для різноманітності суспільних інтересів, у тому числі економічних, екологічних, соціальних, культурних, релігійних, територіальних тощо, і форм їх вираження (громадські ініціативи, суспільні рухи, асоціації, об'єднання) [2].

Необхідною гарантією демократичного розвитку держави є утвердження громадянського суспільства шляхом створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах державної влади та місцевого самоврядування, посилення впливу інституцій громадянського суспільства на прийняття важливих управлінських рішень, запровадження безперервної практики проведення консультацій органів державної влади й місцевого самоврядування з громадськістю з найбільш актуальних питань розвитку держави та суспільства (як загальнодержавного, так і місцевого значення). Одним із таких питань є забезпечення законності й правопорядку, охорона та захист прав і свобод людини й громадянина, протидія правопорушенням, тобто реалізація правоохоронної функції держави в межах, передбачених відповідними нормативно-правовими актами.

**Мета статті** – проаналізувати особливості реалізації правоохоронної функції держави інституціями громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основним нормативно-правовим актом, норми якого визначають принципи, пріоритети й завдання державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства, є Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затверджена Указом Президента України від 24 березня 2012 р. № 212. У цьому нормативно-правовому акті закріплюються ключові концептуальні, взаємодоповнювальні напрями діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо створення належних умов для розвитку громадянського суспільства [2], зокре-

ма й мета, пріоритети, принципи, завдання державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Аналіз основних пріоритетів державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні дав змогу виокремити ті з них, які мають безпосереднє відношення до реалізації правоохоронної функції держави інституціями громадянського суспільства, а саме:

1) створення необхідних умов для забезпечення максимальної відкритості та підзвітності суспільству органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави;

2) забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної політики в правоохоронній сфері, залучення інституцій громадянського суспільства до розроблення та реалізації регіональної політики в правоохоронній сфері;

3) запровадження дієвого механізму контролю з боку інституцій громадянського суспільства за діяльністю спеціальних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави – правоохоронних органів, а також органів місцевого самоврядування (недержавних суб'єктів реалізації зазначеної функції);

4) сприяння волонтерській діяльності та іншим формам громадянської активності (значення цього пріоритету державної політики не викликає жодних сумнівів, оскільки з грудня 2013 р. волонтерські організації та індивідуальні волонтери виконують специфічні завдання, які не були передбачені в Законі України «Про волонтерську діяльність» від 19 квітня 2011 р. № 3236; це, зокрема, допомога в збиранні коштів, одягу, їжі, медикаментів на потреби Збройних Сил України, добровольчих загонів, переселенців із зони проведення антитерористичної операції тощо).

Використання можливостей інституцій громадянського суспільства може бути корисним під час підготовки управлінських рішень відповідними суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави, що сприятиме забезпеченню в державі належного рівня законності й правопорядку, суспільної злагоди, соціального миру, сталого розвитку та стабільності. Таким чином, у межах реалізації правоохоронної функції держави інституції громадянського суспільства мають право здійснювати цілеспрямований громадський вплив на прийняття рішень суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави (як державними, так і недержавними), запроваджувати в межах, визначених на законодавчому рівні, відповідні механізми контролю за діяльністю зазначених суб'єктів. Дотримання організаційних умов участі громадськості у формуванні державної політики в правоохоронній сфері досягається такими шляхами:

– сприяння органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування в реалізації процедур залучення громадськості до формування й реалізації державної політики в правоохоронній сфері (у тому числі її регіонального аспекту);

– запровадження практики проведення консультацій із громадськістю під час прийняття рішень органами виконавчої влади

та органами місцевого самоврядування з питань, які мають безпосереднє відношення до практичної діяльності щодо реалізації правоохоронної функції держави;

– забезпечення публічності всіх етапів підготовки та прийняття управлінських рішень органами виконавчої влади й місцевого самоврядування, надання доступу до інформації, яка висвітлює діяльність зазначених органів і містить відомості про рішення, що були ними ухвалені;

– підвищення рівня прозорості та відкритості діяльності органів виконавчої влади й місцевого самоврядування в результаті вдосконалення існуючих механізмів електронного врядування та електронної демократії;

– своєчасного оприлюднення проектів нормативно-правових актів, положення яких регулюють питання, пов'язані зі здійсненням правоохоронної діяльності, підтриманням законності та правопорядку;

– сприяння роботі громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади й органах місцевого самоврядування;

– створення умов для проведення громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських антикорупційних експертиз проектів нормативно-правових актів і забезпечення врахування наданих ними рекомендацій тощо.

Варто зазначити, що завдяки активній участі громадськості в різноманітних суспільних процесах, у тому числі в процесах формування й реалізації державної політики в правоохоронній сфері, у конкретної людини можуть сформуватись відповідні соціальні цінності, розуміння необхідності дотримання правослужняної поведінки, обрання конкретного типу поведінки у зв'язку з усвідомленням необхідності залучення до різних аспектів громадського життя.

Активізація участі інституцій громадянського суспільства в процесі реалізації правоохоронної функції держави досягається також шляхом вироблення комплексного підходу до підвищення рівня громадянської й правової культури. Відповідно до Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2012 р. № 212, основними кроками в цьому напрямі є такі дії:

1) надання населенню правових консультацій із питань створення й правового регулювання діяльності інститутів громадянського суспільства;

2) сприяння участі осіб з особливими потребами в діяльності інститутів громадянського суспільства, упровадження соціальної моделі інвалідності;

3) запровадження в загальноосвітніх та вищих навчальних закладах навчальних курсів із питань розвитку громадянського суспільства в Україні;

4) забезпечення взаємодії з інститутами громадянського суспільства в поширенні ідеї нетерпимості до проявів корупції, у пропагуванні переваг правомірного способу поведінки в усіх сферах суспільного життя;

5) активізація комплексних заходів правової освіти громадян, популяризація серед населення участі громадян у діяльності інститутів громадянського суспільства [2].

Завдяки створенню з боку держави необхідних умов для функціонування інституцій громадянського суспільства можна досягти підвищення ефективності рівня їх взаємодії з відповідними суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави. Тісний зв'язок спеціальних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави з громадськими формуваннями та населенням забезпе-

чує досить високу ефективність діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень, підтримання належного стану законності й правопорядку в державі.

Серед пріоритетних напрямів реалізації інституціями громадянського суспільства правоохоронної функції держави (як самостійно, так і спільно з іншими суб'єктами), які визначаються на законодавчому рівні, варто назвати забезпечення державної безпеки, охорону державного кордону та забезпечення встановленого прикордонного режиму, протидію правопорушенням (зокрема, тероризму, корупції й торгівлі людьми), протидію насильству в сім'ї, забезпечення безпеки дорожнього руху тощо.

Реалізація цих напрямів може відбуватись у таких формах, як участь у діяльності громадських організацій правоохоронної спрямованості, індивідуальна (неформальна) реалізація громадянського обов'язку. Зазначені форми можуть бути застосовані як у результаті налагодження взаємодії з правоохоронними органами, так і шляхом здійснення безпосередньої участі в правоохоронній діяльності в межах наданих законодавством повноважень.

Особливим напрямом діяльності інституцій громадянського суспільства, що набув надзвичайно важливого значення в 2014 р. в Україні, у контексті реалізації правоохоронної функції держави є взаємодія волонтерських організацій та окремих волонтерів із правоохоронними органами. Так, волонтерські організації «Громадська Варта Харкова», благодійний фонд «Мир і порядок», Всеукраїнське об'єднання «Українські рубежі», фонд «Підтримай армію України», ГО «Патріот», група «МАМО», «Медична служба «Хоттабич», «Волонтерська Медична Служба», «Аеророзвідка» та інші в тісній взаємодії з працівниками міліції виконують широкий спектр завдань, спрямованих на патрулювання житлових масивів і селищ, участь у розшуку зниклих безвісти, участь у розшуку й затриманні підозрюваних у скоєнні злочину, спільне проведення профілактичних, просвітницьких і виховних заходів серед різних категорій населення, роботу з підлітками «групи ризику», безпритульними тощо. З огляду на сучасний етап реформування органів внутрішніх справ України, одним із пріоритетів якого є перетворення Міністерства внутрішніх справ України на багатопрофільний цивільний орган європейського зразка, виникає потреба в закріпленні на рівні відповідних нормативно-правових актів основних напрямів і механізму взаємодії органів внутрішніх справ (насамперед органів поліції) з волонтерськими організаціями та окремими волонтерами.

У результаті аналізу чинного законодавства України можна дійти висновку, що саме завдяки концентрації спільних зусиль центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, громадських формувань з охорони громадського порядку й державного кордону, а також окремих представників громадськості стане можливим забезпечення належної реалізації державної політики у сфері забезпечення охорони публічного порядку та публічної безпеки, у тому числі запобігання виявам тероризму, посилення ролі громадськості в запобіганні й протидії злочинності.

Необхідною передумовою налагодження діалогу між органами поліції та населенням є забезпечення такого рівня довіри громадськості до органів поліції та їх працівників, за якого населення буде активно брати участь у вирішенні проблем, пов'язаних із забезпеченням правопорядку на певній території. Забезпечення довіри населення до органів поліції вимагає інтеграції поліції в суспільство, підвищення якості послуг, що надаються суспільству, шляхом вжиття таких заходів:

– активізації участі органів поліції в житті населення на відповідній ділянці (вивчення потреб і проблем населення, нала-

годження взаємодії з представниками національних меншин із метою мінімізації виникнення конфліктів на національному чи релігійному ґрунті);

- вжиття заходів швидкого реагування на повідомлення, отримані від мешканців дільниці, про вчинені правопорушення або такі, що готуються. Це дасть змогу переконати населення в тому, що органи поліції є дійсно зацікавленими в допомозі населенню;

- залучення представників інших правоохоронних органів та органів державної влади й місцевого самоврядування до вирішення проблем, які турбують населення;

- залучення населення до обговорення стратегій діяльності органів поліції щодо реалізації правоохоронної функції держави, різноманітних програм протидії злочинності на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

- запровадження систематичного звітування представників органів поліції населенню підвідомчої території про заходи, здійснені з метою підтримання належного рівня правопорядку, та отримані результати;

- інформування населення про можливі шляхи сприяння органам поліції у виконанні покладених на них обов'язків, що дасть змогу населенню стати дійсним партнером органів внутрішніх справ у вирішенні проблем, пов'язаних із підвищенням рівня безпеки;

- вжиття заходів щодо підвищення рівня правової культури населення (у тому числі в закладах освіти, починаючи з дошкільних, оскільки саме з дитячого віку має починатись формування законслухняної поведінки, поваги до закону);

- проведення роботи з розміщення в громадських місцях, засобах масової інформації, Інтернеті інформації щодо номерів контактних телефонів регіональних підрозділів правоохоронних органів, графіків прийому громадян посадовими особами зазначених органів, номерів «телефонів довіри».

Ефективна реалізація наведених заходів вимагає забезпечення належного рівня підготовки працівників органів поліції до налагодження взаємодії з населенням. Це вимагає від працівників органів поліції насамперед вивчення різноманітних концепцій здійснення правоохоронної діяльності, методик налагодження контактів із населенням, вирішення конфліктних ситуацій, збирання інформації про вчинені правопорушення й загрози щодо їх вчинення в майбутньому.

Важливого значення набуває участь представників громадськості в аналізі оперативної обстановки, її оцінюванні, у результаті чого має здійснюватися спільне з територіальними органами поліції планування заходів правоохоронної спрямованості, обговорення можливих моделей розстановки сил і засобів взаємодіючих сторін та погодження найбільш оптимальних із них. Активна участь громадськості в плануванні дасть змогу органам поліції більш активно залучати населення до спільного здійснення заходів щодо охорони публічного порядку, забезпечення публічної безпеки й профілактики правопорушень. Також варто звернути увагу на необхідність налагодження постійного інформаційного обміну між органами поліції та населенням, особливо це стосується зацікавлення громадськості в інформуванні органів поліції про вчинені правопорушення або такі, що готуються.

У контексті активізації громадськості щодо реалізації правоохоронної функції держави доцільно залучати громадськість до публічного обговорення питань ефективності роботи органів поліції, запровадження нових форм і методів реалізації органами поліції заходів, пов'язаних із запобіганням злочинності. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної полі-

тики» від 3 листопада 2010 р. № 996 проведення консультацій із громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень із важливих питань державного й суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень [3]. Таким чином, результати проведення консультацій із громадськістю мають враховуватись органами внутрішніх справ під час прийняття рішень із питань, що стосуються різноманітних аспектів охорони та захисту прав і свобод громадян, забезпечення правопорядку й протидії злочинності, а також у їх подальшій роботі. Звернемо увагу на те, що в обов'язковому порядку мають проводитись консультації органів поліції з громадськістю у формі публічного громадського обговорення проектів нормативно-правових актів в аналізованій сфері. Такі консультації можуть проводитись, зокрема, через участь представників громадськості в роботі громадських рад при окремих органах виконавчої влади, що є суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави, та їх територіальних підрозділах. Зокрема, у цьому разі мова йде про громадські ради при Міністерстві внутрішніх справ України, Міністерстві оборони України тощо.

Одним із важливих пріоритетів у напрямі активізації участі інституцій громадянського суспільства в процесі реалізації правоохоронної функції держави є налагодження їх інформаційної взаємодії з правоохоронними органами. Невід'ємною складовою частиною процедури організації взаємодії правоохоронних органів і громадськості з використанням сучасних інформаційних технологій є застосування концепції публік рілейшнз. Саме грамотне застосування зазначеної концепції з використанням відповідних інформаційних технологій дає можливість сформувати позитивний імідж правоохоронних органів, активізувати участь громадськості у сфері реалізації правоохоронної функції держави.

На формування позитивної громадської думки про діяльність правоохоронних органів здійснюють вплив такі заходи публік рілейшнз, що реалізуються із застосуванням інформаційних технологій:

- а) висвітлення в засобах масової інформації позитивних прикладів діяльності правоохоронних органів;

- б) постійне інформування населення про ті аспекти діяльності правоохоронних органів, які найбільше цікавлять різноманітні цільові аудиторії;

- в) створення й підтримка системи зворотного зв'язку між правоохоронними органами та громадськістю, що забезпечується шляхом розроблення на сайтах територіальних підрозділів правоохоронних органів окремих сторінок, присвячених відповідям на звернення громадян;

- г) формування позитивного іміджу керівництва правоохоронних органів.

Реалізація зазначених заходів свідчить про відкритість правоохоронних органів, прозорість їх діяльності, орієнтацію насамперед на потреби населення.

Використання концепції публік рілейшнз із метою зміцнення довіри населення до правоохоронних органів та отримання позитивної оцінки їх діяльності вимагає всебічного вирішення питання про канали отримання інформації громадськістю. Звісно, засоби масової інформації відіграють суттєву роль в ознайомленні населення з результатами роботи правоохоронних органів. Проте останнім часом поширення набувають такі канали обміну інформацією, як особисті зустрічі працівників правоохоронних органів із населенням; організація проведення брифінгів, прес-конференцій, круглих столів із застосуванням мультимедійного обладнан-

ня; опитування різних цільових аудиторій щодо ефективності діяльності правоохоронних органів; видання друкованої продукції, що позитивно висвітлює імідж правоохоронних органів та ознайомлює громадськість із можливими формами сприяння правоохоронним органам у виконанні покладених на них завдань.

У зв'язку з орієнтацією правоохоронних органів на надання соціально-сервісних послуг населенню особлива увага має приділятися налагодженню із залученням засобів масової інформації соціального партнерства органів поліції з населенням. Зміст такого партнерства має полягати у вивченні нагальних потреб у безпеці, які стоять перед населенням певного регіону, виробленні дієвого механізму їх задоволення та інформуванні громадськості про шляхи їх задоволення. Це дасть змогу подолати такі глобальні соціальні проблеми, як правопорушення, що вчиняються неповнолітніми й безпритульними, корупція, розшук безвісти зниклих осіб тощо. Як приклад такого напрямку взаємодії правоохоронних органів і населення можна навести проект «Аудит безпеки», що проводився в місті Харкові в 2012 р. Його зміст полягав у зборі та узагальненні інформації щодо можливостей громадян міста Харкова почуватись у безпеці на вулицях і в публічних місцях. За результатами проведення цього проекту було розроблено пропозиції щодо більш ефективного використання сил і засобів практичних підрозділів під час охорони громадського порядку; створено освітній інструментарій для підвищення обізнаності щодо насильства стосовно вразливих груп населення; започатковано проведення в навчально-виховних закладах інформаційно-роз'яснювальної роботи з дітьми, спрямованої на запобігання насильству тощо.

Таким чином, використання сучасних технологій паблік рілейшнз має спрямовуватись на забезпечення інформаційної взаємодії правоохоронних органів із різними цільовими аудиторіями, що в результаті дасть змогу залучити якомога більшу частину населення до сприяння правоохоронним органам у виконанні покладених на них функцій. Зокрема, в умовах формування й розвитку інформаційного суспільства важливого значення набуває необхідність об'єктивного та доступного інформування населення про проблеми, які стоять перед правоохоронними органами, роз'яснення широкому колу громадськості значущості сприяння правоохоронним органам щодо реалізації правоохоронної функції держави [4]. Це сприятиме формуванню позитивної громадської думки про діяльність правоохоронних органів, залученню суспільства до співпраці з правоохоронними органами.

Важливого значення набуває вироблення дієвого й неупередженого механізму оцінювання ефективності діяльності органів поліції, складником якого обов'язково має бути оцінювання населення. Одним із критеріїв оцінювання населенням ефективності діяльності працівників органів поліції має стати здатність правоохоронців працювати над виявленням і вирішенням проблем, що стоять перед населенням дільниці, залучати населення до заходів щодо підтримання правопорядку, забезпечення громадської безпеки й профілактики правопорушень [5]. Тобто на цьому етапі має здійснюватись безперервне неупереджене оцінювання громадською якістю діяльності органів внутрішніх справ щодо створення безпечних умов для громадян.

**Висновки.** Таким чином, активна позиція громадськості та усвідомлення необхідності якісної реалізації правоохоронної функції держави, налагодження дієвої взаємодії з органами поліції дадуть змогу підвищити рівень безпеки на дільниці, сприятимуть покращенню ситуації щодо протидії злочинності на регіональному й державному рівнях, сприятимуть здатності населення протистояти негативному впливу проблем, несвоєчасне вирішення яких може поставати передумовою виникнення злочинних виявів.

Лише за умови сприяння громадськості органам поліції у виконанні покладених на них обов'язків стане можливим забезпечення належного стану правопорядку та створення необхідних умов для якісної реалізації правоохоронної функції держави.

Завдяки активізації участі громадськості в реалізації правоохоронної функції держави як одного з ключових суб'єктів можна досягти суттєвого зниження рівня злочинності в Україні, підвищення рівня законності та правопорядку в державі. Одним із позитивних результатів наведеного (крім зниження рівня злочинності в державі та зростання рівня персональної відповідальності кожного громадянина) буде істотне зменшення бюджетних витрат на утримання судових і правоохоронних органів (державних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави).

### *Література:*

1. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2411-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.
2. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>.
3. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>.
4. Безпалова О.І. Інформаційні технології як засіб підвищення ефективності реалізації правоохоронної функції держави / О.І. Безпалова // Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави : тези допов. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 22 листопада 2013 р.). – Х. : Харківський нац. ун-т внутр. справ, 2013. – С. 36–37.
5. Безпалова О.И. Административно-правовые основы участия общественности в реализации правоохранительной функции государства / О.И. Безпалова // Право и политика. – 2014. – № 2/1. – С. 14–17.

### **Безпалова О. И. Особенности реализации правоохранительной функции государства институтами гражданского общества**

**Аннотация.** Сформулированы приоритетные направления государственной политики по способствованию развитию гражданского общества в Украине, которые имеют непосредственное отношение к реализации правоохранительной функции государства институтами гражданского общества. Предложены пути активизации участия институций гражданского общества в процессе реализации правоохранительной функции государства.

**Ключевые слова:** правоохранительная функция государства, институции гражданского общества, государственная политика, публичный порядок и безопасность, доверие населения.

### **Bezpalova O. Features of the law enforcement functions of the state institutions of civil society**

**Summary.** Formulated priority directions of the state policy to promote the development of civil society in Ukraine, which are directly related to the implementation of the law enforcement functions of the state institutions of civil society. Ways of enhancing the participation of civil society institutions in the implementation of the law enforcement functions of the state.

**Key words:** law enforcement function of the state, institutions of civil society, public policy, public order and safety, public confidence.