

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

АНІСІМОВ КИРИЛО ІГОРОВИЧ

УДК 342.951

ДИСЕРТАЦІЯ
ВЗАЄМОДІЯ ПОЛІЦІЇ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА ЗАСАДАХ
ПАРТНЕРСТВА: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР

Спеціальність 081 – Право

Галузь знань 81 – Право

Подається на здобуття ступеня вищої освіти доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання власних ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

К.І. Анісімов

Науковий керівник: **Вітвіцький Сергій Сергійович**, доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України

Кропивницький – 2023

АНОТАЦІЯ

Анісімов К.І. Взаємодія поліції та територіальних громад на засадах партнерства: адміністративно-правовий вимір. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня вищої освіти доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. – Донецький державний університет внутрішніх справ, Кропивницький, 2023.

Дисертацію присвячено дослідженню адміністративно-правового регулювання взаємодії поліції та територіальних громад на засадах партнерства.

Розкрито сутність партнерських відносин між органами державної влади (в тому числі й правоохоронними органами) та громадянським суспільством в якості складного процесу, який передбачає реалізацію механізмів взаємного контролю та правообмежень. Держава у вказаних правовідносинах виступає в якості суб'єкта, не тільки наділеного владними повноваженнями, а й здатного делегувати їх інститутам громадянського суспільства, шляхом юридичного забезпечення територіальних громад відповідною компетенцією.

З'ясовано значення партнерських відносин між територіальними органами Національної поліції й територіальними громадами, що обумовлюється їх спрямуванням на забезпечення прозорості поліцейської діяльності, розвиток діалогу та взаєморозуміння між громадою та поліцією, ефективну реалізацію функцій та завдань поліцейської діяльності, спільний аналіз рівня криміногенної обстановки в регіоні та забезпечення дієвої системи оперативного реагування на кримінальні й адміністративні правопорушення.

Визначено роль методології в процесі дослідження партнерських відносин між поліцією та територіальними громадами. Виконуючи роль фундаментальної основи процесу постановки пізнавальної проблеми, методологія являє собою впорядкований набір методів пізнання, комплексне застосування яких сприяє встановленню й узагальненню особливостей адміністративно-правового інституту взаємодії органів Національної поліції та територіальних громад, вирішенню проблем його правового регулювання на регіональному та

загальнодержавному рівні.

Визначено організаційно-правові форми участі представників територіальної громади в реалізації правоохоронної функції на місцевому рівні, а саме: залучення громадян та громадських об'єднань до поліцейських заходів із забезпечення публічного порядку та безпеки; участь в роботі громадської ради при МВС України; обговорення проблем організаційної та правової направленості в службовій діяльності територіальних органів Національної поліції; взаємодія із засобами масової інформації шляхом об'єктивної перевірки критичних матеріалів про діяльність територіальних органів поліції.

Підкреслено значення органів місцевого самоврядування в організації взаємодії територіальних органів Національної поліції та територіальних громад, яка реалізується шляхом: спільного розроблення оперативних та стратегічних завдань, спрямованих на забезпечення публічного порядку й безпеки; визначення перспективних напрямків службової діяльності територіальних органів поліції щодо реалізації правоохоронної функції; організації дієвого державного та громадського контролю за станом охорони публічного порядку та безпеки; заслуховування звітів керівників територіальних органів Національної поліції щодо рівня криміногенної обстановки на території обслуговування; фінансування та матеріально-технічного забезпечення регіональних програм правоохоронної спрямованості.

Встановлено, що пріоритетний напрямок покращення взаємодії органів Національної поліції з територіальними громадами безпосередньо полягає у необхідності запровадження в адміністративно-юрисдикційну діяльність органів Національної поліції інституту медіації, як альтернативного способу врегулювання конфліктів між правопорушником та потерпілим, шляхом доповнення КУпАП статтею 22-1 «Звільнення від адміністративної відповідальності у зв'язку із примиренням особи, яка притягається до адміністративної відповідальності та потерпілого», із визначенням права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності та потерпілого, на укладення угоди про примирення за ініціативи одного з вищевказаних учасників

адміністративного провадження.

Проаналізовано стан правового регулювання партнерських правовідносин органів поліції та місцевих громад нормами міжнародного права, як ключового засобу вирішення питань щодо забезпечення публічного правопорядку, захисту прав і свобод людини, запобігання кримінальним та адміністративним правопорушенням. Організація взаємодії поліції та територіальних громад має високу ступінь ефективності в країнах із законодавчо врегульованим інститутом місцевої поліції, що обґрунтовує необхідність нормативно-правового забезпечення взаємодії поліцейських офіцерів громади та голів об'єднаних територіальних громад, в процесі реалізації правоохоронної функції.

Сформульовано напрями підвищення результативності та ефективності взаємодії органів Національної поліції й територіальних громад, шляхом надання пропозицій, спрямованих на вдосконалення адміністративного законодавства у вказаній сфері суспільних відносин, в частині розроблення та прийняття Закону України «Про публічну безпеку територіальних громад», націленого на законодавче врегулювання: а) організації профілактичної діяльності щодо попередження правопорушень в територіальних громадах; б) визначення суб'єктів та об'єктів забезпечення публічного порядку та безпеки в територіальних громадах; в) визначення концептуальних основ взаємодії поліцейських офіцерів громади та голів об'єднаних територіальних громад; г) визначення принципів, форм, методів взаємодії територіальних громад з місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами Національної поліції та іншими правоохоронними органами щодо забезпечення безпеки в громаді.

Ключові слова: партнерство, взаємодія, «community policing», громадянське суспільство, партнерські відносини, Національна поліція України, територіальні громади, органи державної влади, публічне управління, владні повноваження, компетенція, правотворча діяльність, громадські організації, нормативно-правовий акт, адміністративно-правове забезпечення, права і свободи людини.

ABSTRACT

Anisimov K.I. Interaction of police and territorial communities on the basis of partnership: administrative and legal dimension. - Qualifying scientific work on manuscript rights.

The dissertation for the Doctor of Philosophy scientific degree in specialty 081 - Law. – Donetsk State University of Internal Affairs, Kropyvnytskyi, 2023.

The dissertation is devoted to the research of administrative and legal regulation of interaction between the police and territorial communities on the basis of partnership.

The essence of partnership relations between public authorities (including law enforcement agencies) and civil society is revealed as a complex process that involves the implementation of mechanisms of mutual control and restrictions. In these legal relations, the state acts as an entity not only endowed with power, but also able to delegate them to the institutions of civil society, by legally providing territorial communities with the appropriate competence.

It is emphasized that the importance of partnership between territorial bodies of the National Police and territorial communities is conditioned by their focus on ensuring transparency of policing, development of dialogue and mutual understanding between community and police, effective implementation of policing functions, joint analysis of criminogenic situation in the region. response to criminal and administrative offenses.

It is stated that playing the role of the fundamental basis of the process of posing a cognitive problem, the methodology is an orderly set of methods of cognition, the comprehensive application of which helps to establish and generalize the features of the administrative-legal institution of interaction between the National Police and local communities.

The organizational and legal forms of participation of the representatives of the territorial community in the implementation of the law enforcement function at the local level are determined, namely: involvement of citizens and public associations in

police measures to ensure public order and security; participation in the work of the public council at the Ministry of Internal Affairs of Ukraine; discussion of problems of organizational and legal orientation in the official activity of territorial bodies of the National Police; interaction with the media, by objectively checking critical materials about the activities of the police.

It is proved that the role of local governments in the organization of interaction between the National Police and territorial communities is realized by: determining priority tasks for the protection of public order and security, work plans for the implementation of law enforcement; exercising public control over the state of protection of public order and security; hearing reports of the heads of territorial bodies of the National Police on the level of criminogenic situation on the territory of the service; financing and logistics of regional law enforcement programs.

It is established that the priority direction of interaction of the National Police with the population is directly related to the need to introduce the institution of mediation in the administrative and jurisdictional activities of the National Police as an alternative way to resolve conflicts between the offender and the victim. The norms of the Code of Administrative Offenses do not regulate the procedure and grounds for reconciliation of the offender with the victim through the institution of mediation and do not define the role of officials in this process, entitled to bring violators to administrative responsibility.

The partnership relations between the police and local communities in international law, as a key means of resolving issues related to public order, protection of human rights and freedoms, prevention of criminal and administrative offenses, is analyzed. The organization of interaction between the police and local communities has a high degree of efficiency in countries with a legally regulated institution of local police, which justifies the need for legal cooperation between community police officers and heads of united territorial communities in the implementation of law enforcement.

The need to increase the effectiveness and efficiency of interaction between the National Police and territorial communities, by improving the administrative

legislation in this area of public relations. In this regard, in the framework of the draft Law of Ukraine "On Public Safety of Territorial Communities", the issue of: a) organization of preventive activities to prevent offenses in territorial communities; b) identification of subjects and objects of ensuring public order and security in territorial communities; c) determination of the mechanism of interaction between community police officers and heads of united territorial communities; d) determination of principles, forms, methods of interaction of territorial communities with local executive bodies, territorial bodies of the National Police and other law enforcement bodies on ensuring security in the community.

Key words: partnership, interaction, community policing, civil society, partnership relations, National Police of Ukraine, territorial communities, public authorities, public administration, authorities, competence, law-making activity, public organizations, normative legal act, administrative legal security, human rights and freedoms.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України та в іноземних наукових виданнях та виданнях, що включені до міжнародних науково-метричних баз:

1. Анісімов К.І. Партнерство як модель взаємодії держави й громадянського суспільства. *Наше право*. 2021. №2. С. 99-103.

2. Анісімов К.І. Сутність та значення концепції «community policing» в діяльності органів національної поліції України. *Правовий часопис Донбасу*. 2021. №3. С. 169-174.

3. Вітвіцький С.С., Анісімов К.І. До питання про методологію дослідження взаємодії поліції та територіальних громад. *Право.UA*. 2021. №3. С. 35-40.

4. Анісімов К.І. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії поліції та територіальних громад. *Правовий часопис Донбасу*. 2021. №4. С. 110-115.

5. Анісімов К.І. Роль органів місцевого самоврядування в організації взаємодії поліції та територіальних громад. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. №2. С. 40-47.

Матеріали науково-практичних конференцій:

6. Анісімов К.І. Напрями взаємодії поліції з населенням у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки. Проєктування безпекового середовища громад: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Маріуполь, 2 липня 2021 року). Донецький державний університет внутрішніх справ. Київ : ТОВ «Компанія ВАІТЕ», 2021. С. 16-20.

7. Анісімов К.І. Реалізація спільних проєктів поліції й територіальних громад: на прикладі Донецької області. Транспортна безпека: правові та організаційні аспекти: матеріали XVI Міжнародної науково-практичної конференції (в авторській редакції), (м. Кривий Ріг, 19 листопада 2021 року). Кривий Ріг, 2021. С. 7-10.

8. Анісімов К.І. Значення медіації в адміністративно-юрисдикційній діяльності національної поліції. Протидія кримінальним правопорушенням на території проведення ООС: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної

конференції (м. Маріуполь, 22 жовтня 2021 року). Ред. кол.: О. Волобуєва, А. Данилевський, В. Котова. Маріуполь, 2021. С. 12-16.

9. Анісімов К.І. Міжнародний досвід правового забезпечення взаємодії поліції та територіальних громад у правоохоронній сфері. *Діяльність державних органів в умовах воєнного стану*: збірник матеріалів Міжнародного науково-практичного онлайн-семінару (в авторській редакції), (м. Кривий Ріг, 29 квітня 2022 року). Кривий Ріг, 2022. С. 462-465.

10. Анісімов К.І. Взаємодія з населенням як пріоритетний напрямок правоохоронної діяльності поліції США. Забезпечення публічної безпеки і порядку в умовах воєнного стану: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Кропивницький, 1 липня 2022 року). Донецький державний університет внутрішніх справ. Кропивницький, 2022. С. 24-27.

ПЛАН

ВСТУП	11
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ ПАРТНЕРСЬКИХ ВІДНОСИН МІЖ ПОЛІЦІЄЮ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ	20
1.1. Партнерство – як модель взаємодії громадянського суспільства та державних органів при вирішенні соціально значимих питань....	20
1.2. Поняття, сутність та значення партнерських відносин між поліцією та територіальними громадами.....	37
1.3. Методологія дослідження партнерських відносин між поліцією та територіальними громадами.....	55
Висновки до розділу 1.....	73
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІЦІЇ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	76
2.1. Організаційно-правове регулювання партнерських відносин між поліцією та територіальними громадами.....	76
2.2. Роль органів місцевого самоврядування в процесі взаємодії поліції та територіальних громад.....	94
2.3. Напрямки взаємодії поліції з населенням у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки.....	114
Висновки до розділу 2.....	136
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ПОЛІЦІЄЮ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ	140
3.1. Міжнародний досвід правового забезпечення взаємодії поліції та територіальних громад у правоохоронній сфері.....	140
3.2. Напрямки підвищення результативності та ефективності взаємодії органів Національної поліції й територіальних громад..	157
Висновки до розділу 3.....	171
ВИСНОВКИ	174
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	179
ДОДАТКИ	206

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Правовідносини держави та інститутів громадянського суспільства являють собою складний процес взаємного контролю та правообмежень, в якому органи публічного управління, виступаючи в ролі суб'єктів, наділених владними повноваженнями, створюють умови для законного втручання громадянського суспільства у сферу діяльності державних органів, шляхом допуску громадян до реалізації функцій публічного управління, пріоритетним напрямком якого виступає забезпечення публічного порядку та безпеки на місцевому рівні.

Закон України «Про Національну поліцію» визначив партнерську модель взаємодії поліції з населенням у якості основоположного принципу діяльності найчисельнішого правоохоронного відомства країни. За словами очільника Міністерства внутрішніх справ України генерала поліції першого рангу І. Клименка, зміцнення та розвиток партнерських відносин з інститутами громадянського суспільства, налагодження тісної співпраці поліції з територіальними громадами визначено одним із стратегічних напрямків діяльності органів та підрозділів Національної поліції України.

Наслідком активної законотворчої діяльності представників депутатського корпусу стало прийняття низки основоположних законодавчих актів, спрямованих на подальший розвиток інституту місцевого самоврядування, функціонування територіальних громад, утворення їх виконавчих та представницьких органів, серед яких: Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)», «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» та ін.

В результаті законодавчих змін в Україні утворено 1469 територіальних громад, з яких 409 міських, 436 селищних та 624 сільські територіальні громади. Крім того, створено передумови для формування об'єднаних територіальних громад, кількість яких, наразі, становить 982 одиниці.

Таким чином, проведені протягом 2015-2022 рр. організаційно-правові заходи з реформування структури місцевого самоврядування, надали можливість значно розширити коло інститутів громадянського суспільства, які, поряд із органами Національної поліції, приймають безпосередню участь у реалізації правоохоронної функції держави на місцевому рівні.

Разом з цим, проголошений у статті 11 Закону України «Про Національну поліцію» принцип взаємодії поліції з населенням на засадах партнерства, на жаль, не знайшов відображення у законодавстві про місцеве самоврядування, у зв'язку з чим потребують законодавчого врегулювання нормами адміністративного права питання щодо організації профілактичної діяльності з попередження правопорушень в територіальних громадах; визначення суб'єктів та об'єктів забезпечення публічного порядку та безпеки в територіальних громадах; розкриття змісту механізму взаємодії поліцейських офіцерів громади та голів об'єднаних територіальних громад; визначення принципів, форм, методів взаємодії територіальних громад з місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами Національної поліції та іншими правоохоронними органами щодо забезпечення безпеки в громаді.

З огляду на вищевикладене, проведення комплексного спеціального дослідження адміністративно-правового забезпечення взаємодії поліції та територіальних громад на засадах партнерства представляється необхідним у практичному відношенні та актуальним в теоретичному плані.

Фундаментальною основою для дослідження стали праці провідних учених в галузі адміністративно-правової науки, як-от: В.Б. Авер'янова, М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, В.М. Бевзенка, В.М. Бесчастного, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, В.Г. Гриценка, Т.О. Гуржія, В.В. Зуй, С.В. Ківалова, В.В. Коваленка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янця, П.С. Лютікова, Р.С. Мельника, О.І. Остапенка, С.В. Петкова, Д.В. Приймаченка, О.Ф. Скакун, В.П. Тимощука, Х.П. Ярмакі та ін.

Окремі аспекти правового регулювання партнерських відносин між правоохоронними органами та органами місцевого самоврядування нормами конституційного, адміністративного, кримінального права висвітлені у наукових працях І.В. Арістової, В.О. Басс, О.І. Безпалової, С.Г. Братель, С. Бурлакова, І.В. Вичалківського, С.С. Вітвіцького, В.А. Глуховері, Т.І. Гудзя, О.В. Джафарової, Н.І. Дідик, О.С. Дніпрова, М.В. Завального, А.М. Клочка, О.Ф. Кобзаря, О.С. Лотюка, Р.В. Миронюка, Т.О. Мозоль, С.В. Павленка, М.Б. Палія, М.Я. Петренка, О.В. Плахотнік, С. Полтавця, А.А. Русецького, М.В. Савчина, В.В. Сокурєнка, О.М. Солоненка, І.Ю. Хомишин.

У той же час, серед вищенаведених наукових публікацій варто висновувати про відсутність спеціальних комплексних монографічних досліджень щодо вирішення наукової проблеми адміністративно-правового регулювання взаємодії органів Національної поліції та об'єднаних територіальних громад на засадах партнерства.

Викладене вище вказує на актуальність і доцільність наукового дослідження стану взаємодії поліції та територіальних громад на засадах партнерства, що й обумовило вибір теми дисертаційної роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Обрана тема дисертаційної роботи безпосередньо пов'язана з виконанням завдань Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р., у якій наголошено на необхідності упровадження сервіс-орієнтованого підходу в діяльності органів системи МВС. Тема відповідає пріоритетному напрямку «Удосконалення адміністративної діяльності суб'єктів владних повноважень» Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26 березня 2021 року №12-21, пп. 1, 8, 17 Тематики наукових досліджень і науковотехнічних (експериментальних) розробок на 2020–2024 роки, затвердженої наказом

М

і

н

Мета і завдання дослідження. *Мета* дослідження полягає в розкритті особливостей адміністративно-правового забезпечення взаємодії поліції та територіальних громад на засадах партнерства й сформулювати науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства в згаданій сфері суспільних відносин.

Досягнення мети дослідження зумовлює постановку та успішне вирішення наступних *завдань*:

- розкрити сутність партнерських відносин між органами державної влади (в тому числі й правоохоронними органами) та громадянським суспільством;
- з'ясувати значення партнерських відносин між територіальними органами Національної поліції й територіальними громадами;
- визначити роль методології в процесі дослідження партнерських відносин між поліцією та територіальними громадами;
- визначити організаційно-правові форми участі представників територіальної громади в реалізації правоохоронної функції на місцевому рівні;
- підкреслити значення органів місцевого самоврядування в організації взаємодії територіальних органів Національної поліції та територіальних громад;
- розкрити пріоритетні напрямки покращення взаємодії органів Національної поліції з територіальними громадами;
- проаналізувати стан правового регулювання партнерських правовідносини органів поліції та місцевих громад нормами міжнародного права;
- сформулювати напрямки підвищення результативності та ефективності взаємодії органів Національної поліції й територіальних громад.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері адміністративно-правового забезпечення взаємодії поліції та територіальних громад на засадах партнерства.

Предметом дослідження є адміністративно-правове забезпечення взаємодії поліції та територіальних громад на засадах партнерства.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження утворює

система прийнятих в юридичній науці методів пізнання соціальної реальності і соціально-правових інститутів в їх історичному розвитку, взаємозв'язку і взаємообумовленості з точки зору теорії і практики, історії і сучасності. Так, за допомогою логіко-семантичного та порівняльно-правового методу охарактеризовано правову категорію «партнерство», досліджено поняття, сутність, значення партнерських відносин між поліцією та територіальними громадами, визначено методологію дослідження у вказаній сфері суспільних відносин (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3), проаналізовано поняття «взаємодія», «співпраця», «партнерство» (підрозділ 1.2), визначено співвідношення понять «орган охорони правопорядку» та «правоохоронний орган», «громадянське суспільство» та «територіальна громада», «партнерські відносини» та «community policing» (підрозділ 1.3). Системно-структурний метод використано в процесі з'ясування ролі органів місцевого самоврядування у сфері взаємодії поліції та територіальних громад (підрозділ 2.2), характеристики організаційно-правового регулювання партнерських відносин між поліцією та територіальними громадами (підрозділ 2.1). Порівняльно-правовий та структурно-логічний методи також використовувалися для визначення напрямків підвищення результативності та ефективності взаємодії органів Національної поліції й територіальних громад (підрозділ 3.2), та в процесі дослідження міжнародного досвіду правового забезпечення взаємодії поліції та територіальних громад у правоохоронній сфері (підрозділ 3.1); статистичний метод використовувався при аналізі правотворчої активності Міністерства внутрішніх справ України у сфері адміністративно-правового забезпечення взаємодії поліції та територіальних громад (підрозділ 2.2, 2.3).

Нормативною основою дослідження є Конституція України, закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, а також інші правові акти, норми яких регулюють публічно-управлінські аспекти адміністративно-правового забезпечення взаємодії поліції та територіальних громад.

Емпіричну базу дослідження склали матеріали правотворчої та правозастосовної діяльності органів публічного адміністрування та об'єднаних територіальних громад, Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції України щодо взаємодії органів (підрозділів) Національної поліції з територіальними громадами, аналітичні довідки, звіти та довідково-інформаційні видання органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у теоретико-правовому аналізі особливостей адміністративно-правового забезпечення взаємодії Національної поліції України та об'єднаних територіальних громад на засадах партнерства. У результаті проведеного дослідження дисертантом сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем, основними з яких є такі:

вперше:

- розроблено проєкт Положення про громадську раду при територіальному органі Національної поліції України, метою підготовки якого є нормативно-правове забезпечення інтересів територіальної громади, органів публічного адміністрування, правозахисних, релігійних та інших організацій, в процесі взаємодії з органами Національної поліції;

- доведено необхідність розроблення та прийняття Закону України «Про публічну безпеку територіальних громад», націленого на законодавче врегулювання: а) організації профілактичної діяльності щодо попередження правопорушень в територіальних громадах; б) визначення суб'єктів та об'єктів забезпечення публічного порядку та безпеки в територіальних громадах; в) визначення концептуальних основ взаємодії поліцейських офіцерів громади та голів об'єднаних територіальних громад; г) визначення принципів, форм, методів взаємодії територіальних громад з місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами Національної поліції та іншими правоохоронними органами щодо забезпечення безпеки в громаді;

- обґрунтовано пропозицію щодо доцільності використання процедури медіації під час провадження у справах про адміністративні правопорушення, шляхом доповнення КУпАП статтею 22-1 «Звільнення від адміністративної відповідальності у зв'язку із примиренням особи, яка притягається до адміністративної відповідальності та потерпілого»;

- сформульовано критерії оцінки рівня взаємодії територіальних органів Національної поліції та територіальних громад, в залежності від ступеня реалізації окремих форм та напрямків їхньої співпраці у правоохоронній, організаційно-правовій та консультативно-інформаційній сфері.

удосконалено:

- поняття «взаємодія», «співпраця», «партнерство», «громадянське суспільство», «територіальна громада», «партнерські відносини», «громадська рада», «community policing», «превентивна комунікація», «публічний порядок», «безпекове середовище», «орган охорони правопорядку», «правоохоронний орган», «публічна адміністрація»;

- систему загальнонаукових методів пізнання в процесі з'ясування місця та значення норм адміністративного права, спрямованих на визначення правових основ взаємодії органів публічного адміністрування та громадських об'єднань;

- розуміння системної методології як фундаментальної основи комплексного дослідження інституту публічно-правового адміністрування, за допомогою якого взаємодія поліції та територіальних громад представлена як цілісний науково-обґрунтований феномен;

- принципи взаємодії органів Національної поліції та територіальних громад, до числа яких віднесено: право кожного на самозахист від протиправних посягань; взаємодія з органами Національної поліції на засадах партнерства; неприпустимість підміни повноважень органів Національної поліції; заборона участі громадян в заходах з охорони громадського порядку, які свідомо передбачають загрозу їх життю та здоров'ю;

- правове регулювання інституту громадських рад при органах державної влади, шляхом розроблення проєкту Положення про громадську раду при територіальному органі Національної поліції України;

- адміністративно-правовий механізм примирення правопорушника з потерпілим за допомогою інституту медіації, під час провадження у справах про адміністративні правопорушення.

набули подальшого розвитку:

- розуміння безпекового середовища, як основоположного права людини та стратегічного напрямку співпраці органів Національної поліції та інститутів громадянського суспільства;

- положення щодо необхідності законодавчого визначення адміністративно-правового статусу підрозділів «поліції превентивної комунікації», діяльність яких спрямована на несиловий порядок вирішення конфліктів між учасниками масових заходів;

- характеристика сучасного стану взаємодії поліції та інститутів громадянського суспільства в зарубіжних країнах, особливістю якого виступає активне залучення населення до заходів з реалізації правоохоронної функції.

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

– *науково-дослідній сфері* – результати дисертації можуть бути основою для подальшого підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення взаємодії органів Національної поліції та територіальних громад на засадах партнерства;

– *сфері правотворчості* – висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, можуть бути використані для вдосконалення чинного адміністративного законодавства, зокрема положень Законів України «Про Національну поліцію», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», Кодексу України про адміністративні правопорушення та підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують організаційно-правове забезпечення взаємодії поліції та територіальних громад на засадах

партнерства;

– *правозастосовній сфері* – використання одержаних результатів дасть змогу покращити форми та методи публічного управління у сфері взаємодії поліції та територіальних громад на засадах партнерства;

– *освітньому процесі* – положення й висновки дисертації знайшли застосування у викладанні дисциплін «Адміністративна відповідальність», «Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції», «Поліцейська діяльність», а також при підготовці лекцій і навчальних посібників із цих дисциплін.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною, завершеною науковою працею, що містить дослідження актуальної для сучасної адміністративно-правової теорії проблеми. Особистий внесок здобувача у роботі визначено у списку робіт, опублікованих за результатами дослідження.

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження, його основні висновки й рекомендації оприлюднені на 5 науково-практичних конференціях, зокрема: «Проектування безпекового середовища громад» (м. Маріуполь, 2 липня 2021 року), «Транспортна безпека: правові та організаційні аспекти» (м. Кривий Ріг, 19 листопада 2021 року), «Протидія кримінальним правопорушенням на території проведення ООС» (м. Маріуполь, 22 жовтня 2021 року), «Діяльність державних органів в умовах воєнного стану» (м. Кривий Ріг, 29 квітня 2022 року), «Забезпечення публічної безпеки і порядку в умовах воєнного стану» (м. Кропивницький, 1 липня 2022 року).

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображено в 5 наукових статтях, опублікованих у виданнях, що визначені як фахові з юридичних дисциплін, у тому числі зарубіжних, а також у 5 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дослідження. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які містять вісім підрозділів, висновки, додатків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 215 сторінок. Список використаних джерел нараховує 256 найменувань і займає 26 сторінок.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПАРТНЕРСЬКИХ ВІДНОСИН МІЖ ПОЛІЦІЄЮ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ

1.1 Партнерство – як модель взаємодії громадянського суспільства та державних органів при вирішенні соціально значимих питань

Організація взаємодії інститутів громадянського суспільства та держави посідає центральне місце в сучасній системі публічного управління. Недостатня ефективність діяльності органів публічної адміністрації, як правило, пов'язана із браком дієвої комунікації із населенням, відсутністю реальних механізмів взаємодії з місцевою громадою.

Співіснування держави та інститутів громадянського суспільства являє собою складний процес взаємного контролю та правообмежень, в якому держава, виступаючи в якості суб'єкта, наділеного владними повноваженнями, запроваджує легальний механізм втручання у власну діяльність, шляхом участі інститутів громадянського суспільства в реалізації державних функцій та контролі функціонування державного механізму.

Відтак, головними ознаками, які характеризують державу в якості правової, виступають: а) нормативне оформлення самоорганізації суспільства; б) визначення правових механізмів в якості основного регулятора відносин між державою та територіальними громадами.

Не зважаючи на існування у сучасній правовій науці різних типів праворозуміння, в контексті дослідження пріоритетних напрямків адміністративно-правової науки, з'ясування змісту правової конструкції «правова держава – громадянське суспільство», набуває особливого значення, оскільки є предметом наукового пошуку численних вітчизняних та зарубіжних наукових публікацій. В процесі співвідношення двох вищевказаних явищ С.О. Кириченко доходить висновку про відсутність тотожності у їх розумінні. «Хоча деякі сутнісні ознаки громадянського суспільства і правової держави, - на думку вченого, - збігаються, а також існує тісне переплетіння і органічний взаємозв'язок їх інститутів, відповідні явища не тотожні. Держава, ... є

інститутом громадянського суспільства, яке її утворює; громадянське суспільство — це соціальний фундамент правової держави і одночасно відповідне середовище, в якому функціонує держава» [1, с. 14]. Таким чином, вчений цілком справедливо визначає примат громадянського суспільства, підкреслюючи його ключову роль у формуванні правової держави.

Ю.М. Риженко, підкреслюючи позитивну роль правової системи держави, характеризує право в якості суттєвого громадського блага, яке виступає виразником загальної й індивідуальної волі та різних інтересів учасників суспільних відносин, забезпечує стабільність та впорядкування соціальної системи [2, с. 117]. Уявляється, що в такому контексті правова держава тісно пов'язана із громадянським суспільством, яке виступає атрибутивною характеристикою та головною умовою її формування.

Вітчизняні та зарубіжні вчені, як правило, характеризують правову державу, як таку, що сформована та функціонує на основі та відповідно до правових приписів; головним принципом функціонування якої у всіх сферах суспільних відносин виступає верховенство права та неухильне виконання законів державними та громадськими органами усіх рівнів [3, с. 35-36]; всі органи влади якої сформовані громадянським суспільством.

У якості специфічних ознак правової держави вчені визначають демократичний правовий режим, розвинене громадянське суспільство, визнання і юридичне закріплення самоцінності людського життя. Відтак, існування правової держави обґрунтовується лише в тій мірі, в якій воно гарантує вільний розвиток громадянського суспільства.

Таким чином, не викликає сумніву той факт, що головною ознакою розвиненої правової держави виступає стале громадянське суспільство. Проблематика взаємовідносин державних та громадянських інституцій являє собою одне з корінних питань соціуму, від якого залежать його політична облаштованість і стабільність [4, с. 6]. Однак, сутність взаємодії вказаних елементів соціальної системи не може визначатися виключно рамками дії правових актів, узгоджених обома сторонами. Інакше кажучи, за справедливим

твердженням Т. Парсонса, «взаємодії притаманна подвійна залежність від обставин» [5, с. 250].

Тому в сучасних умовах побудови правової держави, серед описаних у науковій літературі моделей взаємодії громадянського суспільства та державних органів, зокрема, поліції [6, с. 103], найбільш прийнятною моделлю взаємовідносин має виступати партнерська взаємодія. На думку колективу авторів монографії на тему «Соціальне партнерство і державна політика: від теорії до практики демократизації державного управління», соціальне партнерство є необхідною умовою розвитку громадянського суспільства як сукупності незалежних, рівноправних громадян, які взаємодіють, спілкуються, добровільно самоорганізуються на підставі спільних приватних інтересів у громади і об'єднання та захищені необхідними законами від прямого втручання і обмежень з боку держави [7, с. 41]. Характерною ознакою таких правовідносин є існування інститутів громадянського суспільства, під якими М.П. Баран розуміє розгалужену мережу автономних стосовно держави, добровільних об'єднань громадян, що характеризуються високим рівнем суспільної свідомості та політичної культури, діяльність яких спрямована на забезпечення особистих, політико-економічних, соціально-культурних та інших прав і свобод кожного громадянина. Для України, твердить М.П. Баран, як однієї з держав, що недавно стали на шлях демократичних перетворень, одним із першочергових завдань є забезпечення державної підтримки створення та функціонування інститутів демократичного суспільства, де активна участь громадянського суспільства у житті країни є тим каталізатором, який сприяє розвитку, цивілізації, закріпленню взаємних відносин довіри суспільства та кожного окремого громадянина з державою та рівноправних відносин між державою, людиною та суспільством. Розвинене та активно функціонуюче громадянське суспільство є показником соціальної, правової, демократичної держави [8].

Отже, з метою якнайширшого розкриття теми дослідження вважаємо за доцільне з'ясувати сутність партнерських відносин та визначити напрямки

взаємодії, за яких держава та громадянське суспільство набувають правового статусу партнерів.

Словник іншомовних слів визначає партнера «компаньйоном, спільником» [9, с. 582], а партнерство як організацію співпраці, за якою дві або більше сторін домовляються про спільні дії з метою досягнення спільної мети [10, с. 715].

Великий юридичний словник визначає партнерство (англ. partnership) як вид торгових товариств, відомих країнам англо-американської правової сім'ї. Різновиди: партнерство з обмеженою відповідальністю (partnership limited) - аналог товариства з обмеженою відповідальністю в континентальній системі права; партнерство (partnership) - аналог повного товариства. Крім того, партнерство ототожнюється з простим товариством (договір про спільну діяльність і ін.). Характерні ознаки партнерства: об'єднання осіб, а не капіталів, що припускає участь членів партнерства в його роботі; засноване на договорі, а не на статуті [11]. Як бачимо, партнерство має не тільки адміністративно-правове забарвлення, але й виступає предметом дослідження фахівців інших галузей наукового пізнання.

Наприклад, сутність партнерства та його відмінні характеристики є предметом прискіпливої уваги фахівців у галузі науки державного управління. Так, В.В. Костицький, надаючи відносинам між державою та громадянським суспільством політологічного забарвлення, до передумов виникнення партнерства між державою і суспільством відносить існування компетентної бюрократії, яка перетворюється у світовий (глобальний) клас добре забезпечених в матеріальному плані «білих» та «синіх» комерційців [12].

У зарубіжній літературі партнерство розглядається в контексті форми організації та характеристики політичних інститутів. Зарубіжні дослідники, розглядаючи досліджуване явище, розуміють передовсім співпрацю, взаємну довіру і взаємодію між окремими особами і організаціями, необхідну для досягнення спільної мети. Партнерство асоціюється із взаємодією двох або більше сторін, - підкреслює Р. В. Маккуейд, - діяльність яких спрямована на досягнення спільної мети шляхом об'єднання власних ресурсів [13, с. 252]. У

цьому контексті науковець акцентує увагу, скоріше, на необхідності досягнення спільної мети, підтриманні довіри між суб'єктами її реалізації, ніж на матеріальних перевагах та примушуванні. За справедливим судженням Д. Л'юїса, «партнерство, засноване на довірі, розкриває його сутність у якості триваючого процесу, в результаті тривалих відносин між двома сторонами» [13, с. 259-261].

У зарубіжній теоретичній та практичній юриспруденції поняття «партнерство» часто зустрічається при характеристиці офіційних та політичних інститутів [14]. Партнерство може бути характерно для інституційних структур і управління. Партнерство закріплюється правилами, приписами та управлінськими діями там, де воно реально появляється [15].

Під час характеристики партнерських відносин між органами державного управління та територіальними громадами доцільно говорити про їх взаємодію, яка проявляється у взаємодоповнюваності діяльності обох суб'єктів. Принцип взаємодоповнюваності, за умови збереження примату основної владної управлінської структури, спрямований на вирішення конкретних соціальних проблем, успішне подолання яких підтверджується основною функцією партнерства, націленою на сприяння участі громади у прийнятті рішень, які стосуються її життєдіяльності. У той же час, на думку Ф. Кливера, такий підхід не сприяє ґрунтовному аналізу владних відносин, якими реально наділена територіальна громада [16, с. 36].

Вказане твердження має дискусійний характер. З одного боку, вказана позиція знаходить підтвердження Т.Ж. Боуера, який акцентує увагу на недосконалому функціонуванні механізму партнерських відносин між територіальними громадами та органами державної влади, не зважаючи на постійні наміри законодавця гарантувати повну та активну участь суспільства в соціальних програмах [17, с. 178].

З іншого боку, слід звернути увагу на судження вітчизняних науковців, які, загалом, позитивно оцінюють державну політику щодо децентралізації державного управління, а відтак – наділення територіальних громад реальними

повноваженнями у взаємодії з державними інституціями, зокрема, з органами поліції, імідж яких, на думку професора В.М. Бесчастного безпосередньо залежить від успішної взаємодії вищевказаних інститутів [18, с. 6].

Зміст партнерських відносин між поліцією та територіальною громадою, на думку О.В. Венцика, проявляється у встановленні таких відносин між ними, «за яких вони разом розв'язують проблеми боротьби зі злочинністю та підтримання належного правопорядку за місцем проживання громадян». На думку автора, «спрацьовує один із основних принципів функціонування поліції: громадська безпека і правопорядок – спільна турбота держави й суспільства» [19, с. 18].

Слід також зауважити, що партнерські відносини поліції й територіальних громад, з визначенням повноважень суб'єктів вказаної діяльності, знайшли відображення й у законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах [20-23], докладний аналіз яких буде проведено пізніше.

Таким чином, висновок про неефективність партнерства громадських інституцій та органів державної влади, на думку автора, має спірний характер. Аналогічну позицію висловлює й О. Чикаренко, який доходить висновку про зростаючу ефективність процесів децентралізації влади, результатом чого виступає стрімке збільшення кількості новостворених об'єднаних територіальних громад та розширення їх повноважень [24, с. 272]. Так, на теперішній час в Україні створено 1469 територіальних громад. Примітно, що 25 жовтня 2020 року пройшли перші вибори місцевих голів та депутатів місцевих рад у 1420 з 1469 громад (у 19 громадах Донецької та Луганської областей через безпекові питання перші місцеві вибори не відбулися [25]).

Однак, 11 травня 2021 року у справі №855/25/20 Шостий апеляційний адміністративний суд ухвалив постанову, якою визнав протиправною та скасував постанову Центральної виборчої комісії «Про неможливість проведення перших виборів депутатів окремих сільських, селищних, міських рад Донецької і Луганської областей та відповідних сільських, селищних, міських голів 25.10.2020» від 08.08.2020 № 161 [26], у зв'язку з чим місцеві вибори у 19

об'єднаних територіальних громадах Донецької та Луганської областей були призначені на жовтень 2021 року.

О. М. Вінник визначає публічно-приватне партнерство як форму співпраці: а) носіїв публічних інтересів (публічних партнерів); б) носіїв приватних інтересів (приватних партнерів), що здійснюється з пріоритетним задоволенням публічних інтересів. Така співпраця потребує, з одного боку, заохочення для приватних партнерів у підпорядкуванні таким інтересам власної діяльності і власних (приватних) інтересів, а, з іншого, визначення критеріїв, за яких публічний партнер має надавати 7 такого сприяння приватному партнерові, що, зазвичай, пов'язується з нагальною суспільною потребою в реалізації складних та вартісних інвестиційних проектів за відсутності у публічного партнера відповідних ресурсів [27, с. 6].

Однак, подальше формування теоретико-правової моделі партнерської співпраці, безсумнівно, вимагає певних зусиль як з боку державної влади, так і з боку громадянського суспільства. З цього приводу цілком слушну думку висловлює Р. Аксельрод, стосовно особливого значення діалогу між громадянським суспільством і державою, у якості основного ефективного способу зміцнення й розвитку демократії та правових основ життєдіяльності в державі [28, с. 183]. На доповнення висловленого судження слід зазначити, що налагодження ефективного діалогу між територіальними громадами та органами державної влади чинить безпосередній позитивний вплив також і на зміцнення національної безпеки держави.

Так, з огляду на позитивний вплив об'єднаних територіальних громад на стан національної безпеки, Президент України у Щорічному посланні до Верховної Ради України зазначає, що «модель децентралізації, яку було обрано Україною в 2014 році, а саме – децентралізація до громад, а не до «регіонів» (яку нав'язливо пропагували російські і проросійські діячі), виконала також важливе завдання для національної безпеки. Така модель дозволяє зшивати державу – якраз через громади, які тепер тисячами ниточок пов'язані як власне з державою (через прямі бюджетні відносини з державним бюджетом України), так і між

собою (через механізми співробітництва територіальних громад, обміну досвідом та кращими практиками, участі у проектах, які реалізуються за рахунок Державного фонду регіонального розвитку та бюджетної підтримки Європейського Союзу тощо) [29, с. 579].

Уявляється, що механізм реалізації партнерських відносин між державою та територіальними громадами повинен передбачати реалізацію наступних заходів: а) здійснення правотворчої діяльності органів державної влади, наслідком чого виступає утворення та розвиток незалежних громадських організацій як основи громадянського суспільства; б) прийняття нормативних правових актів з метою підтримки й розвитку інститутів громадянського суспільства; в) налагодження дієвого діалогу органів державної влади та інститутів громадянського суспільства у різних формах; г) готовність держави використовувати громадський контроль для усунення недоліків, визначення основних напрямків державно-правового розвитку, виявлення ефективних механізмів вирішення суспільно важливих завдань; д) участь інститутів громадянського суспільства у реформуванні системи державної влади, навчанні й вихованні чиновників державних структур.

Зауважимо, що однією з важливих умов розвитку партнерських відносин влади та громадянського суспільства є створення ефективного законодавчого підґрунтя організації та функціонування інститутів громадянського суспільства.

Уявляється, що серед численних законодавчих актів у сфері формування інститутів громадянського суспільства та запровадження народовладдя, першорядна роль належить Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», стаття 6 якого визначає територіальну громаду села, селища, міста в якості первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень [20]. Крім того, коментований законодавчий акт також створює умови щодо об'єднання територіальних громад в порядку, встановленому законом, в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати

відповідно сільського, селищного, міського голову, а також регулює порядок виходу із складу об'єднаної територіальної громади [20].

Діяльність щодо добровільного об'єднання територіальних громад заснована на принципах, визначених в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а саме: конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; державної підтримки; повсюдності місцевого самоврядування; прозорості та відкритості; відповідальності [22]. У той же час, ключовий принцип місцевого самоврядування, який полягає у здійсненні взаємодії органів державної влади та територіальних громад на основі партнерства, у чинному законодавстві, на жаль, не визначено. Один із напрямків реалізації цього принципу нами вбачається в удосконаленні інституту громадських рад при органах виконавчої влади, значення якого, наразі, нівельовано. Докладний аналіз постанов Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [30] та від 8 квітня 2015 р. № 234 [31] дає підстави твердити про значне звуження повноважень громадських рад при виконавчих органах влади у редакції Постанови 2015 року.

По-перше, йдеться про звуження правового статусу громадських рад. Якщо в редакції коментованого документу 2010 року громадські ради було визначено в якості “постійно діючого колегіального виборного консультативно-дорадчого органу”, то в оновленому варіанті Типового положення 2015 року громадські ради здобули статус “тимчасового консультативно-дорадчого органу”. По-друге, спостерігаємо звуження змісту завдань громадських рад, основне з яких полягало у “створенні умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами”. Наразі ж, маємо констатувати, що в якості основного завдання в Типовому положенні 2015 року визначено лише “сприяння реалізації громадянами” своїх конституційних прав. До того ж, якщо в попередній редакції коментованого правового акту контроль громадських рад встановлювався «за діяльністю органів виконавчої влади», то в наступній редакції документу контрольна діяльність громадських рад розповсюджувалась виключно на орган, при якому її утворено.

Внесено зміни й щодо підготовки та затвердження Положення про громадську раду. Редакція Типового положення 2010 року передбачала погодження вказаного документу з органом виконавчої влади, при якому вона утворена, з подальшим схваленням на її засіданні. У той же час, відповідно до змісту Типового положення 2015 року, повноваження щодо затвердження Положення про громадську раду надані органу виконавчої влади, при якому її утворено.

Крім цього, законодавець звузив коло організацій, які можуть бути членами Громадської ради з контролю за діяльністю органів виконавчої влади. Положення щодо участі в Громадських радах, поряд із національними суб'єктами, "інших непідприємницьких товариств і установ, легалізованих відповідно до законодавства України" (редакція 2010 року), замінено організаціями "які зареєстровані і провадять діяльність на території України".

Отже, наведені приклади яскраво свідчать про відсутність законодавчого механізму партнерських відносин між громадянським суспільством та органами державної влади. Більше того, адміністративно-правовий статус суб'єктів цих відносин демонструє звуження повноважень одного суб'єкта (громадських рад) та розширення повноважень іншого (органів виконавчої влади).

Відтак, механізм функціонування партнерських відносин між інститутами громадянського суспільства та поліцією реалізується у процесуальній формі, у вигляді наступних етапів:

1) етап моніторингу стану взаємодії: з'ясування проблемних питань щодо налагодження ефективної взаємодії між територіальними громадами та поліцією; визначення учасників взаємодії; обговорення напрямків взаємодії, цілей, завдань, форм та методів спільної діяльності, а також шляхів вирішення спірних питань;

2) погоджувальний етап: підготовка та узгодження спільних проєктів, визначення строків виконання та конкретних виконавців, утворення єдиного координуючого органу, навчання учасників спільних проєктів, підготовка навчальної та довідкової літератури;

3) етап прийняття управлінських рішень: прийняття спільних рішень з організації взаємодії та їх офіційне оформлення (підготовка договорів, статутів та ін.);

4) функціональний етап: виявлення проблем, визначення місця й ролі поліції і громадських об'єднань у їх вирішенні, безпосереднє рішення проблем в результаті взаємодії;

5) контроль виконання прийнятих рішень: перевірка виконання рішень, прийнятих взаємодіючими партнерами, і планів, розроблених ними; широке висвітлення результатів взаємодії в засобах масової інформації, просвітницька робота серед населення;

б) оціночний етап: оцінка ефективності прийнятих рішень за заздалегідь розробленими критеріями з метою подальшого вдосконалення форм і методів спільної діяльності.

Зауважимо, що безпосередньою метою взаємодії територіальних громад із поліцією виступає вироблення такого механізму партнерських відносин між вказаними інституціями, при якому реалізація правоохоронної поліцейської функції буде максимально наближеною до населення та орієнтованою на якомога швидке та ефективне вирішення проблем, які виникають у громаді.

Один із напрямків реалізації цієї мети полягає у запровадженні проекту «Поліцейський офіцер громади», спрямованого на тісну взаємодію поліцейського з об'єднаною територіальною громадою та орієнтацією на її потреби.

«Ми пропонуємо суспільству, - зазначив Міністр внутрішніх справ 2014-2021 рр. А. Аваков, - новий рівень комунікації і поліцейського сервісу, так званий *community policing*» [32]. Запровадження сервісної моделі діяльності української поліції мало наслідком вироблення комплексу передумов щодо ефективного функціонування партнерської моделі відносин між поліцією та громадою, до яких відносяться наступні постулати:

1) Просте збільшення кількості офіцерів поліції не є дієвою стратегією боротьби зі злочинністю чи протиправною поведінкою. Кількісні зміни не дають якісних змін для того, «щоб поліцейська діяльність стала ефективною»;

2) Поліція не може запобігати злочинності та взагалі виконувати свої функції без допомоги населення, а це означає, що населення – більше, ніж «очі та вуха» поліції;

3) Класичні тактики традиційної моделі поліції будуються переважно на реагуванні на те, що вже сталося, і не впливають на обставини, через які виникають злочини і порушення порядку;

4) Поліцейська політика часто формулюється надто широко і універсально застосовується до зовсім різних проблем («на кшталт безрозмірного одягу»). Необхідність прив'язки різних форм поліцейської діяльності до конкретних ризиків є, можливо, найбільш важливим висновком поліцейських досліджень минулого сторіччя [33, с. 10].

Відтак, основні завдання встановлення партнерських відносин між громадянським суспільством та поліцією пов'язані із організацією проведення низки спільних заходів, до яких віднесено:

- проведення спільних заходів з охорони публічного порядку, попередження та припинення кримінальних та адміністративних правопорушень;

- обмін інформацією в сфері протидії корупції, попередження й припинення кримінальних та адміністративних правопорушень, в тому числі, пов'язаних з незаконним обігом наркотиків;

- надання правової допомоги громадянам, які постраждали від злочинів;

- впровадження інформаційних технологій з обліку та розшуку осіб, а також проведення спільних заходів з пошуку зниклих громадян;

- правове навчання та консультування мешканців територіальних громад.

Дієва реалізація партнерської моделі взаємовідносин громадянського суспільства та органів державної влади стає можливою за умови здійснення безперервного контролю за діяльністю останніх з боку громади.

В юридичній літературі не втрачає своєї актуальності дискусія щодо розуміння громадського контролю за діяльністю державних органів, дещо спрощене розуміння якого наводить О. Неберикут, визначаючи останній в якості «активного спостереження громадянами за тими, хто від нашого імені та за рахунок наших податків управляє країною на всіх рівнях, – від села до столиці». При цьому, вчений наводить і розширене тлумачення громадського контролю, який виступає порівняно новою для України формою громадської активності, яка використовується для безпосереднього спостереження громадськими організаціями, ініціативними групами та особами за дотриманням прав і законних інтересів громадян установами та органами державної влади, місцевого самоврядування, а також недержавними інституціями, що виконують публічні функції [34, с. 9]. Варто підкреслити, що в процесі характеристики контролю громади за діяльністю державних органів вчені доволі активно досліджували поняття громадського контролю [35, с. 63], що, на нашу думку, справило позитивний вплив на теоретичне обґрунтування окресленої проблематики.

Більш широке тлумачення громадського контролю наводить Є.В. Жилін, розуміючи останній як врегульовану адміністративно-правовими нормами взаємодію об'єднань громадян з органами державної влади, яка передбачає не тільки односторонній контроль зі сторони держави, а й зворотній – з боку громадських об'єднань (громадський моніторинг, громадський контроль та ін.) [36, с. 60]. Вважаємо, що наведене судження у найбільшій мірі відповідає змісту партнерських відносин між громадою та державними органами, які передбачають наявність взаємних прав та обов'язків обох взаємодіючих суб'єктів.

З іншого боку, не можна відкидати й наукової позиції, відповідно до якої громадський контроль являє собою діяльність, здійснення якої має на меті спостереження за роботою органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних та громадських організацій, інших суб'єктів, які, відповідно до покладених законодавством повноважень, виконують окремі

публічні функції, а також з метою публічної перевірки, аналізу та громадської оцінки нормативно-правових актів органів публічної адміністрації.

Взаємодія громади та держави в процесі контролю за діяльністю органів державної влади стає можливою завдяки розвитку форм громадського контролю, передбачених низкою законодавчих актів.

Зокрема, слід звернути увагу на положення Закону України «Про національну безпеку України» [37], стаття 7 якого зобов'язує правоохоронні органи інформувати громадськість про результати своєї діяльності у порядку, визначеному Законом.

Вказане положення деталізується у Законі України «Про Національну поліцію», стаття 9 якого розкриває зміст принципу відкритості та прозорості діяльності поліції, шляхом постійного інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку [21]. Механізми забезпечення громадського контролю за діяльністю поліції також викладені у розділі VIII коментованого законодавчого акту, які, зокрема, передбачають підготовку звіту керівника органу поліції, з метою інформування громадськості про діяльність поліцейського підрозділу.

За справедливим висловленням М.В. Романенка «громадський контроль є найвищим проявом демократичності та правосвідомості суспільства, адже самі громадяни за допомогою правових засобів впливу не дають працівникам поліції виходити за встановлені законом рамки» [38, с. 31].

Провідну роль щодо контролю територіальних громад у процесі реалізації поліцейських функцій також підкреслює й В.В. Сокурєнко [39, с. 525-527], розкриваючи особливості взаємодії двох вищевказаних інституцій за особливих умов державного управління.

Громадський контроль являє собою один із способів внутрішньої організації суспільства, спрямованого на забезпечення упорядкування суспільних відносин та налагодження взаємодії із органами державної влади

шляхом її нормативного врегулювання. Відповідно, цивільний контроль включає сукупність норм, цінностей, традицій, наділених юридичною силою відносно суб'єктів громадянського суспільства та державних органів, а також санкцій, що застосовуються з метою реалізації цих норм і цінностей. Поширюючись на діяльність державного апарату, громадський контроль є однією з форм демократії, відіграє важливу роль у здійсненні функцій самої держави. Він передбачає залучення громади до управління державними й суспільними справами, створення єдиної, цілісної, полісуб'єктної системи управління.

Вказана позиція яскраво демонструє необхідність та фактичне наділення інститутів громадянського суспільства реальними повноваженнями, реалізація яких сприяє ефективній взаємодії з органами державної влади. Зокрема, відповідно до статті 143 Конституції України, територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції [40].

Перелік питань, які входять до предмету відання територіальних громад деталізується у розділі II Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», який відносить до предмету відання територіальних громад питання загальної та виключної компетенції [20]. Разом з цим, слід констатувати, що наразі а ні в науковій літературі, а ні в нормативно-правових актах не сформовано розуміння питань місцевого значення, які за логікою мають входити до предмету відання територіальної громади.

Вказану позицію опосередковано підтверджують і вітчизняні науковці. Зокрема, В.М. Кампо та А.А. Коваленко відзначають, що основним предметом діяльності органів місцевого самоврядування є питання місцевого життя відповідних населених пунктів. Однак, коло цих питань держава може «розширювати або звужувати в залежності від політики, яку вона проводить» [41, с. 71; 42, с. 46]. Вирішення зазначеного питання нами вбачається у доповненні Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» спеціальною нормою, яка б не тільки визначала компетенцію об'єднаної територіальної громади, а й розкривала розуміння питань місцевого значення, віднесених до відання вказаного громадського утворення.

Крім цього, аналіз форм взаємодії поліції та територіальних громад дає підстави для висновку про наявність низки проблемних питань, обумовлених культурними та державно-правовими традиціями України, сформованими за період радянської доби, а саме:

1) Протягом ХХ століття теоретичні та прикладні аспекти взаємодії поліції та громадянського суспільства, а також моделі взаємодії та механізми реалізації партнерських відносин між вказаними інституціями не входили до предмету вивчення фахівців у галузі адміністративно-правової науки.

2) Наслідком тривалого перебування України у складі Радянського Союзу стала трансформація державного управління у бік запровадження тотального контролю держави за всіма управлінськими процесами, що в кінцевому випадку призвело до знищення довіри громади до масових інституційних форм самоорганізації населення.

3) Уповільнення процесу самоорганізації громади та впорядкування його відносин з поліцією безпосередньо пов'язано із пануючою у суспільстві догматикою права і правової культури.

4) Налагодження дієвих партнерських відносин також обмежено бюрократизацією та іншими ключовими проблемами, які мають місце всередині поліцейської організації, пов'язані із відтоком кваліфікованих кадрів, корупцією і т.д.

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що держава на різних етапах свого існування завжди виконувала роль важливого, але не єдиного суб'єкта регулювання соціальних відносин у різних сферах суспільно-політичного життя. Численні спроби осмислення позадержавного управління суспільними процесами призвели до появи ідеї громадянського суспільства та вироблення відповідної дефініції. Постійна трансформація змістовного навантаження ідеї громадянського суспільства відображала особливості уявлень про ідеальні моделі суспільного устрою та специфіку соціально-економічної формації на конкретному етапі розвитку людства.

Розуміння сутності громадянського суспільства й оцінка перспектив його впливу на розвиток людської організації завжди відрізнялися різноманіттям. Сучасна вітчизняна та зарубіжна наука акумулювала різні підходи до розгляду громадянського суспільства. При цьому, яким би не був погляд на сутність і структуру громадянського суспільства, переважна більшість дослідників припускає наявність у громадянському суспільстві неурядових та некомерційних організацій - інститутів громадянського суспільства, які перебувають у взаємозв'язку між собою та державою.

Сутність партнерських відносин між органами державної влади (в тому числі й правоохоронними органами) та територіальними громадами обумовлено їх існуванням в якості складного процесу, який передбачає реалізацію механізмів взаємного контролю та обмежень. Причому держава у вказаному процесі виступає в якості суб'єкта, не тільки наділеного власними владними повноваженнями, а й здатного делегувати їх інститутам громадянського суспільства, шляхом наділення територіальних громад відповідною компетенцією.

Уявляється, що механізм партнерських відносин між державою та територіальними громадами повинен передбачати реалізацію наступних заходів: а) здійснення правотворчої діяльності органів державної влади, наслідком чого виступає утворення та розвиток незалежних громадських організацій як основи громадянського суспільства; б) прийняття нормативних правових актів з метою

підтримки й розвитку інститутів громадянського суспільства; в) налагодження дієвого діалогу органів державної влади та інститутів громадянського суспільства у різних формах; г) готовність держави використовувати громадський контроль для усунення недоліків, визначення основних напрямків державно-правового розвитку, виявлення ефективних механізмів вирішення суспільно важливих завдань; д) участь інститутів громадянського суспільства у реформуванні системи державної влади, навчанні й вихованні чиновників державних структур.

1.2 Сутність та значення партнерських відносин між поліцією та територіальними громадами

Питання щодо налагодження тісних партнерських відносин між поліцією та громадою вже протягом багатьох років не втрачає своєї актуальності як серед державних діячів, так і серед представників наукової спільноти. Дійсно, зі збільшенням кола суб'єктів, які беруть участь у реалізації правоохоронної функції держави, підвищенням ролі територіальних громад в організації забезпечення публічного порядку та безпеки, питання налагодження партнерських відносин між поліцією та територіальними громадами набувають особливого значення.

Аналіз проблем щодо взаємодії поліції та інститутів громадянського суспільства дає підстави для висновку, що не зважаючи на значний інтерес представників правової науки до вказаної проблематики [43-49], досвід такої взаємодії й дотепер залишається малодослідженим та недостатньо оціненим.

Одним із напрямків наукового пошуку, який потребує ретельного вивчення, став комплекс питань щодо діяльності поліції, орієнтованої на потреби громади (community policing). На теперішній час, вказаний напрямок службової діяльності Національної поліції України має пріоритетне значення та є основною функцією поліцейських структур багатьох країн світу.

Слід зазначити, що термін community policing на теперішній час не набув уніфікованого значення. У найзагальнішому вигляді вказана правова дефініція

розуміється як правоохоронна діяльність, орієнтована на потреби громади [50, с. 8].

Не зважаючи на те, що окремі соціально-орієнтовані, так би мовити, «прогромадські» риси в поліцейській діяльності з'явилися наприкінці ХІХ ст. у Великій Британії [51, с. 375], широкого розповсюдження тенденція до «соціалізації» поліції набула у США в 80-ті рр. ХХ ст. [52, с. 521], коли пріоритети в діяльності поліції поступово змінилися від статистичних показників рівня злочинності на рівень громадської думки про діяльність поліцейського відомства та довіру населення до нього.

Сьогодні можна з упевненістю твердити, що концепція *community policing* міцно вкоренилась у діяльність правоохоронних органів багатьох розвинутих країн, однак розуміння її змісту та принципів функціонування мають особливості в залежності від специфіки організаційно-правового забезпечення системи правоохоронних органів конкретної держави.

На думку відомого американського дослідника в галузі поліцейського права Р. Фрідмана, *community policing* являє собою політику та стратегію, націлену на досягнення більш ефективного та дієвого контролю над злочинністю, зниження побоювань злочинності, підвищення якості життя та легітимності поліції шляхом проактивної опори на ресурси громади з метою зміни умов, що викликають злочинність [53, с. 4]. Зауважимо, що визначення, наведене автором включає не тільки визначення діалогу з громадою в якості стратегічного напрямку державної політики, але й мету такої діяльності, яка полягає у досягненні «ефективного та дієвого контролю над злочинністю».

Інший американський учений-поліцейєст Р. Троянович характеризує партнерські відносини поліції та громади як філософію повного персоналізованого обслуговування, коли один офіцер патрулює та працює на тій же території на постійній основі, має офіс на тій же території та працює в проактивному партнерстві з місцевими мешканцями, з метою виявлення та вирішення їхніх проблем [54, с. 6]. Слід зазначити, що наукова цінність вказаної дефініції визначена автором через підкреслення ролі конкретного поліцейського

у вирішенні завдань, що стоять перед підрозділами поліції. Причому такі формулювання як «персоналізоване обслуговування», «патрулювання» та «робота на визначеній території на постійній основі» дають підстави для висновку, що в процесі забезпечення публічного порядку у територіальній громаді автор робить акцент на першорядному значенні превентивної діяльності в роботі поліції.

Аналогічну думку висловлює й А. Лонгстафф, характеризуючи community policing у якості підходу, сфокусованому на споживачах правоохоронних послуг (англ. customer led approach), спрямованому на встановлення партнерських відносин із громадою у превенції та виявленні злочинів, а також на зниження побоювань злочинності та підвищення якості життя [55, с. 9]. У той же час, вчений цілком доречно робить акцент на головному завданні налагодження партнерських відносин поліції та громади – наданні поліцейських послуг, які, відповідно до статті 2 Закону України «Про Національну поліцію», зобов'язують поліцію забезпечувати публічну безпеку та порядок; охороняти права і свободи людини, інтереси суспільства та держави; протидіяти злочинності тощо [21].

У той же час, надання поліцейських послуг являє собою головне, але не єдине завдання налагодження партнерських відносин між поліцією та територіальною громадою. Провідний німецький фахівець у галузі поліцейського права А. Фанк виокремлює наступні завдання, основою яких виступає соціальна концепція community policing: 1) запобігання та обмеження злочинності; 2) викорінення негативних соціальних явищ (вулична проституція, споживання алкогольних напоїв в громадських місцях, агресивне жебрацтво, графіті, засмічення вулиць); 3) підвищення почуття безпеки і якості життя населення; 4) ініціювання активності громадян й утворення коаліції з метою підтримки публічної безпеки та порядку; 5) покращення ставлення населення до поліції; 6) підвищення комфорту життя в громадах (як кінцевий результат) [56, с. 18].

Аналіз наведених суджень дозволяє зробити висновок, що наразі не існує єдиної думки стосовно змістовного наповнення концепції community policing, а

тим більше – її нормативного визначення. Діяльність поліції, спрямована на забезпечення соціальних потреб громади, одночасно виступає в якості філософії, здатної генерувати нові методи партнерських відносин, спрямованих на забезпечення публічної безпеки й правопорядку. Її фундаментом виступає основоположна ідея організації державного управління, яка полягає у зміні методів правоохоронної діяльності поліції, яка в кінцевому випадку повинна бути спрямована на забезпечення потреб територіальної громади.

По суті, вказаний принцип передбачає: а) наділення територіальних громад адміністративними важелями, які дозволяють впливати на якість надання поліцейських правоохоронних послуг; б) зміну усталеного в суспільстві стереотипу про залучення громадськості поліцією виключно для участі в охороні публічного порядку та протидії злочинності. Вказане твердження також поділяє й В. Скоган, який виокремлює такі компоненти *community policing*, як: а) організаційна децентралізація; б) налагодження партнерських відносин шляхом активного залучення до поліцейського патрулювання представників територіальної громади; в) орієнтація правоохоронної діяльності на потреби та пріоритети розвитку територіальної громади [57, с. 5]. Вказана позиція демонструє нерозривний зв'язок ефективної організації державного управління, в частині децентралізації влади, та покращення правоохоронної функції держави, шляхом налагодження тісної взаємодії поліції та територіальної громади.

Не менш важливою умовою ефективної реалізації *community policing* є забезпечення максимальної присутності поліції у громадських місцях, на вулицях, площах, у парках, скверах і т.д. «Видимість поліції, - зазначає С. Маккензі, - її присутність на вулицях у форменому одязі, можливість мешканців громади побачити та поспілкуватись із поліцейськими, відноситься до базових компонентів *community policing* та виступає запорукою успішного діалогу між поліцією та громадою» [58, с. 5]. Зазначений підхід також свідчить про максимальну довіру громади до поліції, яка (довіра), на думку Ю.С. Торкайла, слугує «необхідною умовою життя демократичного суспільства, ...посідає чільне місце в реалізації завдань щодо налагодження партнерських

відносин з населенням, сприяє налагодженню взаємодії зі структурами громадянського суспільства та окремими громадянами. [59, с. 57-58].

Комплексний підхід щодо запобігання та протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням визначено в керівних документах Європейської комісії в якості пріоритетного напрямку правоохоронної діяльності країн-учасниць ЄС. На думку європейських експертів, ефективність заходів щодо протидії злочинності збільшується у разі їх максимального наближення до місцевого рівня. «Вказана тенденція сприяє появі численних місцевих ініціатив, методів поліцейської діяльності, орієнтованих на громаду, в яких представники поліції, громади та бізнес-середовища реалізують спільні заходи» [60, с. 55]. Йдеться, передовсім, про вироблення стратегічних напрямків протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням спільними зусиллями поліції та громади, збільшення кількості піших патрулів, залучення до їх складу представників територіальних громад, створення організаційно-правових умов для запровадження механізму громадського контролю та відповідальності поліції на місцевому рівні.

Вказані заходи, на думку М.В. Голуб, у своїй сукупності слугують виразом ефективної моделі «community policing» - стратегії успішної взаємодії територіальної громади та поліції [61, с. 62].

Слід зазначити, що не зважаючи на широке дослідження моделі партнерських відносин між поліцією та громадою серед вітчизняних та зарубіжних науковців, розуміння її сутності та значення для обох суб'єктів взаємодії й дотепер належним чином не з'ясовано. Разом з цим, не викликає заперечень існування головного принципу такої діяльності, який полягає у запровадженні партнерських відносин між поліцейськими та громадянами.

Вказаний принцип покладено в основу діяльності Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), як організаційної стратегії, відповідно до якої основним завданням діяльності вказаної міжнародної організації виступає встановлення партнерських відносин поліції і суспільства, при яких всі поліцейські, державні структури та населення активно співпрацюють у

вирішенні проблем забезпечення публічної безпеки та правопорядку, захисту основних прав і свобод людини, особливо її життя, запобігання і розкриття злочинів, надання сприяння та послуг суспільству з метою зниження рівня страху перед злочинністю, можливістю отримання тілесних ушкоджень і виникнення соціально-побутових заворушень [62]. Поліція повинна бути доступною для населення, володіти інформацією про кількість та структуру населення, бути готовою для надання допомоги громадянам та прислуховуватися до їх проблем, звітувати про свою діяльність та досягнуті результати.

За словами Б.О. Логвиненка, правоохоронна концепція *community policing* може виступити дороговказом для удосконалення діяльності поліції та розбудови її взаємодії з суспільством на засадах партнерства, і має своєю метою співпрацю з окремими громадянами, групами громадян, громадськими організаціями для виявлення та вирішення проблем, які негативно впливають на якість життя і стан правопорядку у конкретних населених пунктах, районах та регіонах [63, с. 4]. Загалом погоджуючись із висловленим судженням, мусимо уточнити, що серед перелічених автором суб'єктів взаємодії з поліцією, таких як «громадяни», «групи громадян», «громадські організації» фактично відсутній основний учасник таких відносин – територіальна громада та її виконавчі органи, які разом з населенням відповідної територіальної одиниці, відповідно до статті 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виступають в ролі первинного суб'єкта місцевого самоврядування та основного носія його функцій і повноважень [20].

Викликає дослідницький інтерес позиція Н.В. Лебедевої, яка здійснила теоретичний аналіз організації та діяльності роботи поліції з населенням у деяких країнах Європейського Союзу, а також розкрила сутність проектів взаємодії поліції та населення в європейських країнах [64].

Крім цього, заслуговує на увагу дослідження, проведене зарубіжними ученими [56, с. 23], за результатами якого запропоновано гіпотезу чотирьохрівневої структури партнерських відносин поліції та територіальної громади, а саме: а) спільне патрулювання по охороні публічного порядку та

безпеки, яке виступає стримуючим фактором щодо протидії злочинності; б) активне інформування громадянами органів поліції, в тому числі, за допомогою цифрових засобів комунікації, про стан злочинності та конкретні випадки порушень публічного порядку; в) профілактична робота поліції з населенням, в частині попередження правопорушень серед найбільш уразливих верств населення, таких як підлітки, особи, які вживають наркотичні засоби, зловживають алкогольними напоями та ведуть аморальний спосіб життя; г) презентаційні заходи щодо інформування громади про специфіку діяльності поліцейського відомства, спрямовані на популяризацію поліцейської служби. Вважаємо, що вказана структура не в повній мірі відображає зміст партнерських відносин поліції та територіальної громади з декількох причин.

По-перше, автори висловленої гіпотези, на жаль, не врахували один з найважливіших напрямків взаємодії двох вищевказаних інституцій, такий як звітування територіальних органів поліції перед громадою, підстави та порядок реалізації якого визначені статтею 86 Закону України «Про Національну поліцію» [21]. Механізм реалізації вказаної норми визначено, зокрема, в Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, затвердженої наказом МВС України від 28.07.2017 № 650 [65], відповідно до якої звіт дільничного офіцера поліції – це періодичне (не рідше ніж двічі на рік) інформування виконавчого органу місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади про стан дотримання правопорядку на поліцейській дільниці, ужиті заходи із запобігання правопорушенням, підвищення довіри населення до поліції. Дільничний офіцер поліції «інформує громаду про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території [65].

Крім цього, слід врахувати й інший, не менш важливий напрямок взаємодії поліції та територіальної громади, який полягає у реалізації спільних проєктів щодо забезпечення публічного порядку та безпеки, таких як «Поліцейський офіцер громади», «Безпечне місто», «Безпечний будинок», «Ефективна комунікація поліції з населенням», «Приєднуйся», «Відновні практики: складні

рішення простих питань» і т.д., які безпосередньо орієнтовані на інтереси й потреби громадян.

Тому більш точною вважаємо позицію О.П. Копіної, яка формулює етапи реалізації *community policing*, до яких відносить: а) виявлення проблем; б) встановлення пріоритетів; в) реалізація проєктів; г) звітування перед громадою [50, с. 12]. Уявляється, що такий підхід відображає, в тому числі, і зворотній зв'язок партнерських відносин, завдяки якому відбувається інформування громади про діяльність поліцейського відомства.

Інші вчені іменують процеси, пов'язані із запровадженням партнерських відносин між поліцією та громадою, соціалізацією поліції. «Головні напрями підвищення ефективності поліцейської діяльності, - твердить Н.В. Лебедева, - пов'язані з її соціалізацією, зміцненням контактів з населенням і перетворенням поліції в «орган з надання масових послуг» [66, с. 30]. На нашу думку, головний меседж, який держава постійно намагається донести до відома громади у зв'язку із запровадженням концепції *community policing*, полягає у демонстрації постійної присутності поліції поряд із пересічними громадянами, що в кінцевому випадку формує стан захищеності, знаходження у безпеці. Більше того, позиціонування поліції та громади як єдиного цілого змінює ієрархічну модель службової діяльності, коли оперативні завдання надходять до рядових працівників поліції не «зверху», як раніше, а «знизу» від представників громади, з метою вирішення їх соціальних питань.

Формулювання структури та етапів партнерських відносин між поліцією та територіальними громадами, характеристика яких була проведена вище, дає можливість безпосередньо наблизитись до аналізу основних напрямків взаємодії поліції та громадянського суспільства, визначити основні вектори партнерських відносин, які реалізуються у різних формах.

У науковій та довідковій літературі сформована усталена думка [67, с. 1543; 68, с. 503; 69, с. 273-294; 70, с. 83; 71, с. 132; 72, с. 198-199; 73, с. 135-136; 74, с. 134-135], що форми співробітництва інститутів державної влади та громадянського суспільства являють собою організаційне втілення діяльності

учасників таких відносин, види їх спільної діяльності тощо. Напрямки та форми взаємодії територіальних громад та поліції виступають складовим елементом адміністративної діяльності останньої.

На думку В.В. Сокурєнка напрямки адміністративної діяльності поліції являють собою конкретні види дій органів Національної поліції України, які врегульовані нормами адміністративного права у сфері організації та здійснення охорони прав і свобод громадян, забезпечення публічної безпеки та порядку, попередження й припинення правопорушень [75, с. 48]. Слід зазначити, що характерною рисою напрямків адміністративної діяльності поліції виступає їх універсальність, яка свідчить про те, що поліція в однаковій мірі взаємодіє як із органами державної влади, так і з громадськими утвореннями. А тому, в контексті нашого дослідження, викликає науковий інтерес зовнішньо-організаційний напрямок поліцейської адміністративної діяльності, в рамках якої поліція взаємодіє із територіальними громадами.

Партнерська модель взаємодії вказаних суб'єктів правовідносин може мати різні форми, авторська класифікація яких наведена нижче:

- в залежності від реалізації завдань, які стоять перед учасниками партнерських відносин – планові, позапланові; постійні, тимчасові;
- в залежності від змістовного наповнення завдань – соціальні, економічні, культурні і т.д.;
- в залежності від сфери діяльності – міжгалузеві, міжрегіональні, міждержавні;
- в залежності від характеру взаємодії – інформаційні, організаційні, координаційні;
- в залежності від тривалості взаємодії – короткочасні, триваючі, поточні;
- в залежності від ініціатора взаємодії – за ініціативою територіальної громади, за ініціативою поліції; за ініціативою інших суб'єктів взаємодії (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, ЗМІ).

Форми партнерських відносин поліції та територіальної громади являють собою сукупність однорідних за своєю правовою природою та характером груп

адміністративних дій, які можуть виражатися у: а) безпосередній спільній діяльності (проведення зборів, мітингів, демонстрацій, акцій, різноманітних масових заходів); інформаційному обміні (конференції, форуми, семінари, навчальні заняття); громадському контролю; профілактичних заходах; благодійних кампаніях.

Т.М. Краснопольська вважає, що механізм взаємодії громадянського суспільства і держави представляє собою відносно впорядковану систему структур і відносин, за допомогою яких досягаються цілі індивідів та їх колективних утворень, з одного боку, і забезпечується їх державне регулювання, з іншого боку. Уявлення про співвідношення держави і суспільства трансформувались від ідеї призначення людського співтовариства для служіння державним інтересам до ідеї про службову функцію держави по відношенню до суспільства і формування концепції громадянського суспільства [76, с. 32]. Основні форми взаємодії громадських об'єднань з правоохоронними органами, на її думку, такі: обмін інформацією, спільне правове просвітництво громадян, участь громадських об'єднань в ухваленні рішень правоохоронними органами шляхом спільного обговорення та вироблення конкретних рішень, добровільної громадської експертизи проектів нормативних правових актів.

Вочевидь, авторка виявила далеко не всі можливі й реально використовувані форми взаємодії, обмежившись виключно «кабінетними» формами, в той час як громадські об'єднання приймають активну участь у практичній правоохоронній діяльності, такій як: пошук зниклих без вісти, протидія розповсюдженню наркотиків, спільне патрулювання території і т.д.

На законодавчому рівні партнерські відносини поліції та територіальних громад здійснюються у формі укладання спільних проектів між вказаними інституціями, порядок реалізації яких визначено у статті 89 Закону України «Про Національну поліцію». Зокрема, частина 1 вказаної статті передбачає підготовку та реалізацію спільних проектів між територіальними громадами та поліцією в процесі їх взаємодії, для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань [21]. Також,

вказаний законодавчий акт визначає форми контролю громади за діяльністю органів поліції (ст.ст. 86-90 Закону України «Про Національну поліцію»).

У той же час, інші форми спільної діяльності поліції та територіальних громад визначені у Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [77], стаття 1 якого визначає право громадян створювати громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин [77].

З огляду на вищевикладену норму постає запитання, чи можна вважати формою (або методом) взаємодії ініціювання створення інститутів громадянського суспільства? О.Ф. Кобзар вважає, що ініціативи органів поліції щодо встановлення якомога тіснішого контакту з населенням, залученню громадян до охорони громадського порядку шляхом їхнього об'єднання у добровільні громадські формування правоохоронної спрямованості можна розглядати як приклад участі держави у становленні громадянського суспільства [78, с. 157]. Такий підхід вважаємо цілком обґрунтованим за умови домінуючої ролі держави в процесі встановлення партнерських відносин між поліцією та територіальними громадами, що обумовлено специфікою історичного розвитку української держави, коли інститути публічної влади завжди приймали активну участь у формуванні громадянського суспільства.

Отже, однією з головних цілей встановлення партнерських відносин між поліцією і суспільством є нагальна необхідність підвищення рівня залученості суспільства до процесу забезпечення безпеки й публічного порядку на вулицях, площах, стадіонах, парках, на вокзалах та інших громадських місцях, а також вирішення проблеми злочинності в місцях проживання громадян, оскільки це завдання не може бути вирішено виключно силами поліції.

Разом з цим, описані у науковій літературі та визначені у законодавстві форми участі представників територіальних громад у спільних з Національною поліцією заходах щодо забезпечення публічного порядку та безпеки, на нашу думку, не можуть розглядатися як форми взаємодії, адже, не зважаючи на те, що вони дійсно створюють передумови для реалізації партнерських відносин, вони не створюють наслідків такої взаємодії.

Водночас, такі форми співпраці, як участь у засіданнях спільних комісій, робочих груп, груп для вирішення конфліктів, в які входять не просто громадяни, а представники громадських організацій, безумовно, є формами взаємодії.

У зарубіжній науковій літературі набувають поширення нові підходи до здійснення правоохоронної поліцейської діяльності, в яких реалізуються, в тому числі, й нові ідеї, що стосуються поліпшення взаємодії поліції з населенням, а саме: децентралізація поліцейської служби; навчання постових поліцейських необхідним навичкам для запобігання вчиненню злочинів і вирішення проблемних ситуацій; забезпечення тісної співпраці поліції з територіальними і етнокультурними громадами; передача частини ресурсів і відповідальності територіальним громадам та органам місцевого самоврядування.

Вказані новації можуть бути використані у процесі запровадження стратегії *community policing* у поліцейську діяльність, адже й дотепер питання взаємодії поліції із регіональними етнокультурними громадами та передача низки поліцейських повноважень виконавчим органам територіальних громад потребують активної імплементації у національне законодавство.

Складовими елементами форм партнерських відносин між органами державної влади та громадянським суспільством виступають цілі, функції та завдання вказаних правовідносин.

На думку одних учених, реалізація партнерських відносин між правоохоронними органами та громадянами має на меті зосередження основних зусиль на її пріоритетних напрямках, спрямованих на захист прав та свобод людини і громадянина в умовах становлення демократичних перетворень [79, с. 32].

Інші вчені розуміють мету партнерських відносин між органами державної влади та громадами як досягнення суспільної згоди між указаними суб'єктами, процес взаємодії між якими має включати: а) інформування; б) консультування; в) врахування думки громадськості; г) залучення громадськості до реалізації окремих державних функцій [80, с. 152-153].

Також заслуговує на увагу гіпотеза, відповідно до якої взаємодія між досліджуваними суб'єктами розглядається на: а) паритетній основі; б) за ініціативою одного з суб'єктів.

Перший вид включає такі форми, як управлінське консультування; переговори й посередництво; спільні акції та публічні заходи; спільне обговорення, вироблення та прийняття нормативних правових актів і управлінських рішень, а також рекомендаційних актів (заяв, хартій, декларацій).

Другий вид: пильна увага до вдосконалення роботи поліції, протиставлення кримінальному свавіллю і беззаконню не тільки авторитету і сили права, але й переконання громадян у необхідності та глибокій зацікавленості в зміцненні правопорядку і законності, забезпеченні ділових стосунків між працівниками поліції і громадянами, врахування думки громади щодо проблем безпеки та громадського порядку на території обслуговування, а також отримання інформації про діяльність поліції; індивідуальні та колективні звернення; громадська експертиза; громадський контроль, протидія корупції; лобістська діяльність; громадянські ініціативи, пропозиції, заходи на підтримку ініціатив у сфері державного управління; взаємодія в області юридично значущих для органів виконавчої влади рішень суб'єктів громадянського суспільства; участь у реалізації завдань і функцій виконавчої влади; дослідження, облік і формування громадської думки; отримання громадського схвалення; підтримка некомерційних організацій; залучення суб'єктів громадянського суспільства до виконання завдань і функцій виконавчої влади [81, с. 146].

Не применшуючи значення висловлених суджень, вважаємо, що вищевказані вчені обмежились формулюванням лише окремих складових

елементів загальної мети встановлення партнерських відносин між органами державної влади та громадськістю. Разом з тим, в контексті дослідження партнерських відносин між поліцією та територіальними громадами, мета такої взаємодії має специфічний характер, оскільки спрямована на забезпечення охорони публічного порядку та безпеки у конкретно визначеній територіальній громаді.

Завдання встановлення партнерських відносин між поліцією й територіальними громадами логічно походять від загальних завдань поліції, визначених у статті 2 Закону України «Про Національну поліцію», відповідно до якої завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [21].

Крім того, частина 1 статті 9 вже згаданого Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», визначає основні завдання громадських формувань у сфері охорони громадського порядку, до яких, зокрема, віднесено: надання допомоги органам Національної поліції у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобіганні адміністративним проступкам і злочинам; інформування органів Національної поліції про вчинені або ті, що готуються, злочини, місця концентрації злочинних угруповань; сприяння органам Національної поліції у виявленні і розкритті злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів держави, підприємств, установ, організацій, громадян від злочинних посягань; участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху та боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх [77]. Як бачимо, серед загальних напрямків щодо охорони публічного порядку та безпеки, законодавець виокремив спеціальні завдання, які полягають у забезпеченні безпеки дорожнього руху та боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх.

У цьому контексті заслуговують на увагу низка регіональних програм профілактики правопорушень [82-85], серед яких слід відмітити Регіональну програму профілактики правопорушень серед дітей на території Донецької області на 2019-2022 роки.

На думку колишнього очільника ГУНП в Донецькій області генерала поліції третього рангу М. Семенишина, «Головним завданням проєкту є створення комплексної системи профілактики підліткової злочинності, яка дозволить об'єднати та скоординувати зусилля всіх фахівців, залучених до вирішення проблеми. Він ґрунтується на новітніх підходах, зокрема відновному правосудді як найбільш дієвому та гуманному засобі протидії правопорушенням серед дітей» [86]. Програма включає в себе три рівні профілактики: первинний, коли заходи спрямовані на всіх неповнолітніх загалом; вторинний, під час якого діти навчаються самостійному розв'язанню конфліктів шляхом медіації (посередництва), отримують практичні знання та допомогу; третинний - спрямований на роботу зі специфічними видами деліктної (протиправної) поведінки.

Аналіз позитивних напрацювань головного поліцейського відомства Донеччини дозволяє констатувати, що основним завданням встановлення партнерських відносин між поліцією й територіальними громадами є забезпечення прозорості поліцейської діяльності, розвиток діалогу та взаєморозуміння між громадою та поліцією, ефективній реалізації функцій поліцейської діяльності, заснованій на аналізі рівня криміногенної обстановки в регіоні та забезпеченні дієвої системи оперативного реагування на кримінальні й адміністративні правопорушення.

У сучасній правовій науці наразі не сформовано єдиного розуміння функцій поліцейської діяльності, тим більше, відсутні монографічні напрацювання окресленої проблематики в контексті взаємодії поліції із територіальними громадами. Найбільш розповсюджена теоретична концепція полягає у розумінні загальної поліцейської функції, «спрямованої на забезпечення безпечного та справедливого середовища, у якому права і

відповідальність індивідумів, сімей та громад відповідним чином збалансовані» [87]. Зауважимо, що вказане теоретичне положення справедливо розглядається О.А. Мартиненком в контексті взаємодії поліції із територіальними громадами.

Водночас, на переконання С. В. Томаса та І. Р. Хепберна правоохоронній діяльності, яка реалізується поліцією, властиві такі функції, як: представницька (поліцейський як представник держави уособлює закон, а тому повинен власною поведінкою демонструвати захищеність прав громадян державою); основна (розкриття злочинів, розшук і затримання правопорушників, досудове розслідування, запобігання вчиненню правопорушень); публічна (вжиття заходів з метою підтримання правопорядку); надзвичайна (протидія масовим заворушенням і безчинствам, припинення актів непокори в умовах надзвичайного стану) [88, с. 158]. У той же час, доволі цікаву пропозицію висловлює С.А. Комісаров стосовно спрямування місцевої поліції на надання населенню різного роду соціальних послуг, а до функцій державної («оперативної») поліції відносить запобігання і боротьбу з протиправними діяннями [89, с. 110].

Авторка цілком обґрунтовано підійшла до визначення функціональної спрямованості поліції, з урахуванням специфіки її функціонування на місцевому та загальнодержавному рівні. Вважаємо, що зазначений принцип поділу основних напрямків правоохоронної поліцейської діяльності повинен стати основою розмежування поліцейських повноважень на місцевому рівні, з урахуванням пріоритету інтересів територіальної громади.

Відтак, вважаємо превентивно-соціальну функцію головним напрямком поліцейської діяльності в процесі налагодження партнерських відносин із територіальними громадами. Науковий погляд щодо реалізації превентивно-соціальної функції полягає у її поділі на а) профілактичну; б) соціально-сервісну.

Профілактична (попереджувально-профілактична). Одним із пріоритетних напрямів діяльності підрозділів поліції є профілактика правопорушень, що полягає у цілеспрямованій діяльності підрозділів і служб поліції з метою виявлення, усунення і зниження негативного впливу чинників, що зумовлюють

вчинення адміністративних правопорушень і злочинів, формування позитивного середовища соціалізації і коригування поведінки осіб, схильних до вчинення правопорушень. Профілактика правопорушень здійснюється у рамках адміністративної діяльності поліції – підзаконної, цілеспрямованої виконавчо-розпорядчої діяльності уповноважених суб'єктів. Основне навантаження з організації і проведення загальної та індивідуальної профілактики, як правило, покладається на дільничних офіцерів поліції, які у межах своєї компетенції вживають заходів щодо усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень, беруть участь у правовому вихованні населення, проводять профілактичну роботу з особами, які ведуть антигромадський спосіб життя і виявляють схильність до вчинення злочинів, здійснюють адміністративний нагляд за особами, щодо яких його встановлено, та контроль за засудженими до кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі [90, с. 46-48]. Зауважимо, що в сучасній поліцейській існує думка про доцільність розгляду профілактики правопорушень як одного із завдань поліції, виконуваних у контексті реалізації вищеназваних функцій.

Соціальна функція держави полягає у вжитті заходів із задоволення соціальних потреб людей, у тому числі й забезпечення захисту соціуму від існуючих загроз у галузі публічної безпеки. Діяльність поліції апріорі є соціально орієнтованою та особливо значущою, спрямованою на вирішення питань соціальної патології. Соціально-сервісний напрям діяльності поліції реалізується виключно на безоплатних засадах у контексті виконання загально-соціальної функції держави шляхом усунення існуючих загроз для безпеки населення (зі зміщенням акцентів на рівень територіальних громад), надання консультацій громадянам у межах компетенції (у тому числі й у галузі конфліктології), надання дієвої та фахової допомоги населенню в усуненні наслідків стихійних лих або екологічних катастроф, проведення цільової роботи на основі персонального підходу з окремими соціально вразливими категоріями населення з метою покращення їх соціальної адаптації і запобігання існуючим ризикам та їх усунення [91, с. 144].

Таким чином, у науковій літературі та правозастосовній діяльності органів поліції налагодження партнерських відносин між поліцією та територіальними громадами нерозривно пов'язано із запровадженням та реалізацією концепції community policing.

Концепція community policing являє собою науковий підхід, сфокусований на задоволенні потреб споживачів правоохоронних послуг, спрямований на встановлення партнерських відносин із громадою щодо запобігання та обмеження злочинності, викорінення негативних соціальних явищ, підвищення почуття безпеки і якості життя мешканців територіальної громади.

Вказаний принцип взаємодії двох громадянських інститутів передбачає: а) наділення територіальних громад адміністративними важелями, які дозволяють впливати на якість надання поліцейських правоохоронних послуг; б) зміну усталеного в суспільстві стереотипу про залучення громадськості поліцією виключно для участі в охороні публічного порядку та протидії злочинності.

Реалізація вказаної концепції передбачає вироблення стратегічних напрямків протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням спільними зусиллями поліції та громади, збільшення кількості піших патрулів, залучення до їх складу представників територіальних громад, створення організаційно-правових умов для запровадження механізму громадського контролю та відповідальності поліції на місцевому рівні.

Автор класифікував форми взаємодії територіальних громад та поліції за наступними критеріями:

- в залежності від реалізації завдань, які стоять перед учасниками партнерських відносин – планові, позапланові; постійні, тимчасові;
- в залежності від змістовного наповнення завдань – соціальні, економічні, культурні і т.д.;
- в залежності від сфери діяльності – міжгалузеві, міжрегіональні, міждержавні;
- в залежності від характеру взаємодії – інформаційні, організаційні, координаційні;

- в залежності від тривалості взаємодії – короткочасні, триваючі, поточні;
- в залежності від ініціатора взаємодії – за ініціативою територіальної громади, за ініціативою поліції; за ініціативою інших суб'єктів взаємодії (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, ЗМІ).

Виокремлено складові елементи форм партнерських відносин між органами державної влади та громадянським суспільством, а саме: цілі, функції та завдання вказаних правовідносин.

Мета встановлення партнерських відносин між поліцією й територіальними громадами має специфічний характер, оскільки спрямована на забезпечення охорони публічного порядку та безпеки у конкретно визначеній територіальній громаді.

Основним завданням встановлення партнерських відносин між поліцією й територіальними громадами є забезпечення прозорості поліцейської діяльності, розвитку діалогу та взаєморозуміння між громадськістю та поліцією, заснованому на аналізі рівня криміногенної обстановки в регіоні, з метою забезпечення публічного порядку шляхом оперативного реагування на кримінальні й адміністративні правопорушення.

Автор визначив функції поліцейської діяльності в процесі взаємодії із територіальними громадами, з урахуванням реалізації поліцейських повноважень на місцевому рівні, а саме: попереджувально-профілактична та соціальна.

1.3 Методологія дослідження партнерських відносин між поліцією та територіальними громадами

З прийняттям у 2015 році Закону України «Про Національну поліцію» започатковано новітній етап реформування найчисельнішого правоохоронного відомства нашої держави, спрямованого на підвищення його ефективності. Мета кардинальної трансформації поліції також пов'язана із забезпеченням такого рівня безпечного середовища, який задовольнив би усі верстви населення, а

також слугував би головною ознакою успішної реалізації принципу верховенства права в нашій країні.

У той же час, із здобутками та прорахунками, які виникли в процесі запровадження нової моделі поліцейської діяльності стало зрозумілим, що кардинальні позитивні зрушення неможливі без налагодження тісної взаємодії нового поліцейського відомства із громадськістю.

Зазначений факт, своєю чергою, є свідченням запровадження соціально-орієнтованої моделі поліцейської діяльності, спрямованої на забезпечення потреб людини, яка вимагає наукового пізнання методології дослідження партнерських відносин поліції та територіальних громад. Важливою складовою процесу пізнання вказаної проблематики також є вивчення специфіки взаємодії поліції та громадянського суспільства, обумовленої характерними ознаками самої правоохоронної діяльності, особливостями українського менталітету та ставленням українців до правоохоронних органів.

Не зважаючи на багатогранний характер проблеми, першорядна роль у з'ясуванні сутності партнерських відносин між поліцією та територіальними громадами належить правовій науці, у той час як інші галузі наукових знань тільки-но опановують окреслену проблематику.

Питання про необхідність проведення комплексного системного аналізу щодо взаємодії поліції та територіальних громад вимагає її вивчення на міжпредметному рівні, що також передбачає з'ясування методологічних засад науки адміністративного права, передовсім, її об'єкта та предмета.

Питання методології наукових досліджень завжди привертало увагу багатьох провідних правознавців, які представляли різні напрямки й школи правової думки.

Слід наголосити, що прискіплива увага вітчизняних науковців до аналізу методологічних засад правових досліджень обумовлена їх винятковим значенням. Розвиток наукової думки, зокрема, правової, яскраво демонструє наявність підвищених вимог до методології наукових досліджень на кожному

новому етапі розвитку науки, що неминуче має наслідком активізацію зусиль багатьох дослідників у цій галузі.

Термін «методологія» походить від давньогрецького «методос», що тлумачиться як шлях дослідження, метод дослідження. Відтак, методологія безпосередньо пов'язана із методами та засобами, за допомогою яких здійснюється науковий пошук.

Слід наголосити, що й філософська наука, і правова галузь наукового пізнання володіють різноманітними судженнями щодо розуміння методології. Окремі автори розглядають методологію як загальний метод дослідження, інші - як сукупність методів пізнання, треті розглядають поняття «метод» і «методологія» як синоніми. Загалом, авторські роботи щодо трактування методів пізнання тлумачать методологію як: 1) вчення про методи пізнання; 2) сукупність методів і прийомів пізнання [92-97]. Отже, у загальному вигляді категорії методологія та методи співвідносяться як загальне й часткове. Вважаємо, що така позиція у повній мірі відображає зміст вказаних понять.

Прискіплива увага до проблем юридичної методології також обґрунтовується усвідомленням їх недостатньої розробленості. Так, юридична наука, як і будь-яка інша галузь наукових знань, включає дві основні частини: змістовну (онтологічну), що представляє собою систему відповідних юридичних знань, та пізнавальну (методологічну), що охоплює методи пізнання права, збільшення або здобуття нових знань про право.

У цьому контексті методологічна частина юридичної науки охоплює сукупність історично сформованих методів, прийомів та засобів наукового пізнання, а також напрямків руху наукової думки від загальновідомих знань про право до області знань невідомих.

Завдяки проникненню до специфіки пізнання права та використанню для цього сукупності загально-наукових, філософських та спеціально-наукових методів, методологія виступає в якості філософії права, будучи частиною загальної теорії держави і права. У той же час, за допомогою нерозривних

зв'язків із філософською наукою, філософія права використовує філософські та логічні напрацювання для формування власної методології.

Передовсім, слід наголосити, що будучи частиною загальної теорії держави і права, філософія права виконує одне з головних своїх призначень – розроблення методології правової науки у її загально-теоретичному аспекті. Другий суттєвий аспект полягає в тому, що в процесі взаємодії з іншими галузевими науками, такими як конституційне, адміністративне, кримінальне, цивільне, трудове право, філософія права розробляє загальний дослідницький інструментарій, який використовується вищевказаними галузевими науками. Зазначений аспект слугує основним критерієм пізнавальних можливостей та методологічної оснащеності кожної галузі права.

Як вже зазначалось, кожна галузь юридичної науки поділяється на змістовну (онтологічну) та пізнавальну (методологічну) частини. У зв'язку з цим, з наукової точки зору не можна розглядати змістовну частину науки окремо від методів, за допомогою яких наукова галузь здобуває нові знання. Відтак, доцільно зробити висновок про існування методології, залежно від правової галузі наукових знань, а саме: конституційної, адміністративної, кримінальної і т.д. Отже, галузеві юридичні науки використовують у своєму арсеналі методологічні напрацювання теорії держави і права, але філософія права, своєю чергою, спирається на методологію галузевих наук.

Існує й інша гіпотеза, відповідно до якої методологія права розглядається у більш широкому значенні, в якості вчення, теорії, науки про методи пізнання, їх види та особливості. З огляду на висловлену позицію стає зрозумілим, що в даному випадку методологія права перетворює методи наукового пізнання в об'єкт дослідження. За справедливим твердженням Г.О. Бірта, поняття «методологія» має два основних значення: система визначених способів і прийомів, застосовуваних у тій або іншій сфері діяльності (в науці, політиці, мистецтві і т. п.); вчення про цю систему, загальна теорія методу, теорія в дії [98, с. 19]. Вказаний підхід дозволяє розглядати методологію права у якості

механізму реалізації методів пізнання, які використовуються для досягнення завдань наукового пошуку.

Спираючись на вказану гіпотезу можна констатувати, що методологія в праві являє собою не стільки упорядковану сукупність засобів (методів) пізнання, скільки засіб формулювання пізнавальної проблеми. Відтак, вибір методології залежить у першу чергу від характеру та обсягу сформульованої пізнавальної проблеми.

Слід зазначити, що різновид та достатність обраної методології залежить від об'єкта дослідження. Категорії держави та права наділені концептуальними установчо-світоглядними властивостями. Крім того, вказані феномени мають складну структуру, багатогранний та багатоаспектний характер, що й обумовлює неможливість обмеження дослідження виключно однією методологією. Така тенденція неодмінно призводить до однобічності теорії, невідворотному огрубінню дійсної картини державного та правового життя.

Методологічне різноманіття теорії держави і права – закономірне відображення особливостей предметної області, яка слугує об'єктом дослідження.

Не зважаючи на те, що об'єктом цієї наукової роботи виступає адміністративно-правове регулювання взаємодії поліції та територіальних громад на засадах партнерства, в методологічному сенсі актуальним є розуміння того, що в правових дослідженнях державне управління має соціальне забарвлення, перетворюючись на управління соціальне. Відтак, центральне місце в системі державного управління посідає людина та її діяльність. Отже, механізми соціальної взаємодії, які виступають основою системи управління, та сформовані на цій основі суспільні відносини можуть бути віднесені до об'єкта дослідження.

Зокрема, розуміння природи соціальної взаємодії поліції та інститутів громадянського суспільства за методологічного підходу може бути представлено крізь призму філософської категорії «взаємодія», яка відображає процеси впливу

об'єктів один на одного, зміну їх статусу та похідний характер одного об'єкта від іншого.

Слід наголосити, що стаття 119 Основного Закону відносить взаємодію органів державної влади, в особі місцевих державних адміністрацій, та органів місцевого самоврядування до числа найпріоритетніших завдань державного управління [40]. Реалізація цього конституційного положення на практиці яскраво демонструє, що сумісні зусилля поліції та громадянського суспільства здатні чинити позитивний вплив на стан правопорядку в країні.

В.К. Колпаков наголошує на цілісності системи державного управління, яка формується завдяки взаємодії його складових елементів [99, с. 10]. Тим самим вчений підкреслює важливість налагодження партнерських відносин між органами виконавчої влади та громадою, які слугують головною умовою успішної реалізації завдань державного управління.

Принцип взаємодії з органами державного управління та населенням, в числі головних принципів діяльності правоохоронних органів, закріплений у статті 4 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [100]. Кінцева реалізація вказаного принципу здобула втілення у формуванні Кабінетом Міністрів України критеріїв оцінки діяльності поліції, головним з яких визначено рівень довіри населення до Національної поліції [101].

А статті 2, 31, 32, 35, 37 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» зобов'язують місцеві державні адміністрації при здійсненні своїх повноважень у сфері управління в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці взаємодіяти з іншими органами державної влади (в тому числі відповідними міністерствами та іншими центральними органами державної виконавчої влади), з сільськими, селищними і міськими радами, їхніми виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, з політичними партіями, громадськими, релігійними організаціями, професійними спілками та їхніми об'єднаннями [102].

Взаємодія, як одна з головних засад діяльності по забезпеченню громадського порядку, передбачена у функціонуванні не тільки державних

органів та органів місцевого самоврядування, а й громадських утворень. Так, у статті 3 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» закріплено, що громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються і діють у взаємодії з правоохоронними органами, Державною прикордонною службою України, органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [77].

Враховуючи вищевикладене, вважаємо за доцільне висловити наступні міркування.

Перш за все, слід зазначити, що категорія взаємодія, з методологічної точки зору, виступає інструментом, який надає можливість розкрити соціальні та правові зв'язки між поліцією та громадянським суспільством, виокремити найхарактерніші їх ознаки та сформулювати пропозиції щодо їх удосконалення.

Взаємодія поліції та громадянського суспільства чинить позитивний вплив на виконання оперативно-службових завдань поліцейського відомства, а також сприяє становленню правової держави шляхом запровадження та розвитку форм партнерських відносин вказаних суб'єктів, підвищення рівня підтримки та готовності громадян до цього співробітництва, покращення ступеня довіри населення до поліції, як одного з головних критеріїв оцінки її діяльності, поліпшення правової свідомості та законослухняної поведінки громадян.

По-друге, ефективна взаємодія поліції та громадянського суспільства закономірно позначається на позитивних зрушеннях у процесі запобігання та протидії злочинності, шляхом здійснення превентивного впливу та активного запровадження профілактичних заходів.

У науковій літературі сформульована гіпотеза щодо розуміння методології в якості сукупності методів пізнання, класифікованих на взаємообумовлені групи. Зокрема, це загальнонаукові методи (системний, синергетичний, структурно-функціональний, метод моделювання, синтез, аналіз, дедукція, індукція, порівняння, аналогія, формація, класифікація, історичний матеріалізм і ін.), філософські методи (діалектичний матеріалізм, ідеалізм, прагматизм,

аксіологічний, інтуїтивізм, сходження від абстрактного до конкретного, від конкретного до абстрактного, історизм, діалектичний метод та ін.), приватно-наукові (конкретно-соціологічний, статистичний, математичний, кібернетичний, структурний аналіз, загальний соціальний), спеціально-наукові методи [формально-догматичний (формально-юридичний, юридичний), порівняльного правознавства і державознавства (компаративістики)], конкретно-соціологічний, техніко-юридичний, тлумачення правових норм [граматичне, логічне, історико-політичне, спеціально-юридичне, метод юридичної аналогії та ін.], інтуїтивні методи (метод живого пізнання, інтелектуальна інтуїція та ін.).

Усі перелічені методи виконують різноманітні функції у пізнавальних процесах, але в своїй сукупності вони утворюють цілісну систему методів правової науки [103, с. 52].

Чималу методологічну роль у процесі дослідження партнерських відносин поліції та територіальних громад відіграє з'ясування ролі суб'єктів такої взаємодії, одним з яких виступає громадянське суспільство. Відтак, важливе значення процесу пізнання сутності вказаних відносин належить аналізу наукових досліджень сучасних вітчизняних та зарубіжних науковців, присвячених з'ясуванню ролі громади, його теоретико-ідеальному та фактичному сучасному стану, специфіці та проблематиці взаємодії громади з органами державної влади, зокрема, й правоохоронними інститутами громадянського суспільства.

З огляду на те, що категорія «громадянське суспільство» має міжпредметний характер та виступає в якості ключового елементу як правових, так і політологічних, соціальних, державно-управлінських та інших галузей наукових знань, на теперішній час накопичено значний обсяг наукових гіпотез щодо сутності цієї міжгалузевої категорії.

Зокрема, С.Л. Курило розглядає процес формування громадянського суспільства в контексті проведення масштабної правової реформи, зміцнення законності на загальнодержавному рівні, захисту конституційних прав і свобод та законних інтересів людини і громадянина [104, с. 30]. Зауважимо, що вчений

цілком доречно пов'язує процес становлення та розвитку громадянського суспільства із утвердженням та реалізацією конституційного принципу верховенства права, зміст якого в контексті реформування органів державного управління, полягає у створенні органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування умов для безпосередньої участі громадян у процесах державотворення [105, с. 38; 106, с. 86].

А. де Токвіль виокремлює невід'ємні елементи громадянського суспільства, до яких відносяться громадські асоціації, об'єднання та союзи [107, с. 57]. Вважаємо, що в даному випадку автор формулює вузьке розуміння інститутів громадянського суспільства, до числа яких, за твердженням В.П. Бежа, також можуть бути віднесені: 1) засоби масової інформації; 2) політичні партії; 3) окремі елементи судової та правоохоронної системи, як-от: суди присяжних, громадські формування по охороні публічного порядку; 4) добровільні громадські організації і громадські рухи; 5) громадська думка (як соціальний інститут) [108, с. 25-26].

Таким чином, слушною є думка тих авторів, які розуміють сутність “громадянського суспільства” як участь у партіях, неурядових організаціях, у громадянських ініціативах або соціальних рухах, як і співучасть в інших корисних для суспільства об'єднаннях [108, с. 5]. Зауважимо, що наукова цінність вказаної дефініції, на нашу думку, полягає у розкритті природи громадянського суспільства як динамічного явища, яке являє собою сукупність певних юридично значимих дій.

Разом з цим, організаційне та правове положення громадських об'єднань, задіяних для участі в охороні публічного порядку та державного кордону має свою специфіку, обумовлену їх місцем в структурі громадянського суспільства та організаційними зв'язками всередині цієї системи. Йдеться про те, що громадські формування по охороні публічного порядку, з огляду на специфіку правоохоронної діяльності та завдання, які стоять перед ними, хоча й утворюються на добровільних засадах, про що прямо вказано у статті 4 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного

кордону» [77], все ж таки не можуть існувати поза межами правового поля та взаємодії із органами охорони правопорядку.

У той же час, в деяких сучасних політологічних дослідженнях [109, с. 58] громадські об'єднання, переважно, розглядаються у якості незалежних від держави (або малозалежних) інститутів громадянського суспільства, які виникають та розвиваються поза рамками держави. Зазначений підхід вважаємо дискусійним, з огляду на положення вищевказаного законодавчого акту, який зобов'язує громадські утворення по охороні громадського порядку, взаємодіяти не тільки з правоохоронними органами, Державною прикордонною службою України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (стаття 3), а також із органами громадської самодіяльності, що беруть участь у заходах, спрямованих на: а) ведення індивідуально-профілактичної роботи з особами, схильними до вчинення адміністративних правопорушень і злочинів; б) надання допомоги у боротьбі із злочинами у сфері економіки, податкового законодавства, а також пияцтвом, наркоманією, порушеннями правил торгівлі та у сфері благоустрою території міст, інших населених пунктів; в) охорону природи і пам'яток історії та культури; г) забезпечення безпеки дорожнього руху (стаття 10) [77].

Зобов'язання щодо взаємодії органів місцевого самоврядування та органів, які входять до складу сектору безпеки і оборони, з метою реалізації функцій із забезпечення національної безпеки, також міститься у статті 12 Закону України «Про національну безпеку» [37]. Аналіз вищевказаних законодавчих актів свідчить про нормативне закріплення взаємодії органів державної влади та територіальних громад. Також відмітимо, що в методологічному плані вказаний різновид партнерських відносин знаходиться під кутом двоєдиного напрямку наукового пошуку – з огляду на правову та соціальну концепцію державного управління.

У цьому контексті слід відмітити два методологічно значимих положення вищевказаних концепцій.

Передовсім слід наголосити, що з огляду на універсальний характер права, його юридична сила розповсюджується в рівній мірі як на окремих громадян, так і на державу, в цілому. Саме тому в правовій державі громадянське суспільство формується, функціонує та розвивається у межах правового поля. По-друге, слід звернути увагу й на те, що в правовій державі публічна влада та правова система легітимізовані суспільством. Вказаний чинник слугує головною умовою поваги до закону та сприйняття громадою державної влади, в цілому, та державних інститутів – зокрема.

В іншому випадку, за умови існування правового нігілізму, громадянське суспільство виявляється не здатним конструктивно взаємодіяти із інститутами державної влади, а також суб'єктами забезпечення публічного порядку та безпеки.

Важливою методологічною основою для розуміння змісту й особливостей встановлення партнерських відносин між поліцією й територіальними громадами у вирішенні одного з найважливіших та першочергових завдань щодо подолання й профілактики злочинності виступають теоретичні положення адміністративно-правової науки, зокрема, в частині визначення адміністративно-правових засад взаємодії органів охорони правопорядку з органами місцевої влади з питань забезпечення публічної безпеки та правопорядку (Курило С.Л.); формування та характеристики адміністративно-правових основ взаємодії поліції та громадських формувань правоохоронної спрямованості (Фісенко І.Ф.); з'ясування адміністративно-правової природи взаємодії правоохоронних органів з інституціями держави та суб'єктами громадянського суспільства (Торкайло Ю.С.); адміністративно-правового регулювання взаємодії органів охорони правопорядку та громадських організацій у протидії корупції (Завгородній В.А.); адміністративно-правового забезпечення взаємодії поліції на залізничному транспорті з місцевими органами державної влади, громадськістю у сфері охорони громадського порядку (Тулінова Т.С.); з'ясування сутності, принципів та особливостей взаємодії органів державної влади та громадських об'єднань в Україні (Жилін Є.В.); визначення особливостей адміністративно-

правового регулювання взаємодії органів державної влади й інститутів громадянського суспільства щодо забезпечення екологічних прав громадян (Парубець Ю.Г.).

Аналіз методологічних засад вищевказаних досліджень дозволив зробити наступні висновки.

1. У переважній більшості досліджень (Торкайло Ю.С., Завгородній В.А., Тулінова Т.С., Жилін Є.В., Парубець Ю.Г.) авторами здійснена методологічна реконструкція становлення та розвитку юридичної науки, за результатами якої встановлено, що догматичний аналіз, філософське осмислення та теоретичний пошук застосовувалися у якості підходів до пізнання права.

2. Науково-теоретичні аспекти вказаних досліджень здійснюються в рамках філософії та методології права. У цьому контексті автори обґрунтовують необхідність диференційованого підходу до розуміння наукового та юридичного позитивізму у сучасному правознавстві.

3. У якості позитивної тенденції, слід акцентувати увагу на активному використанні дослідниками (Курило С.Л.) загальнонаукових методів (системного, синергетичного, структурно-функціонального, порівняльно-правового та ін.), в процесі з'ясування місця та значення адміністративно-правових норм щодо регулювання взаємодії органів державної влади та об'єднань громадян.

Порівняльно-правовий метод також використовувався авторами в процесі вивчення досвіду зарубіжних країн щодо правового регулювання діяльності громадських організацій та їх співпраці з правоохоронними органами.

4. Окремі дослідники (Торкайло Ю.С.) приділили прискіпливу увагу використанню системного підходу, за допомогою якого здійснено комплексний аналіз взаємодії органів охорони правопорядку з інститутами громадянського суспільства та окремими громадянами.

5. Разом з цим, посилення деяких дослідників (Фісенко І.Ф., Завгородній В.А.) на використання діалектичного методу як різновиду загально-

наукових методів є помилковим, оскільки вказаний метод відноситься до філософських методів наукового пізнання.

6. Використання методологічного інструментарію дозволило авторам вищевказаних досліджень у повній мірі розкрити форми, інтенсивність, масштаби, мотиви, а головне - результати участі інститутів громадянського суспільства і різних категорій населення у правоохоронній діяльності, в процесі взаємодії з органами охорони правопорядку.

Слід зазначити, що участь громадян в управлінні державними справами (державному адмініструванні) являє собою особливий різновид державно-управлінської діяльності, яка передбачає максимальне залучення громадян та їх об'єднань до реалізації повноважень, делегованих їм Конституцією України. Вищевказана спільна діяльність органів державної влади та територіальних громад представляє комплексний феномен, який включає низку взаємопов'язаних елементів, об'єднаних системоутворюючими цілями.

Системно-функціональний аспект в методології права виступає в ролі одного з ключових елементів системного підходу, призначення якого полягає у комплексному дослідженні інституту публічного адміністрування та особливого різновиду діяльності громадян та інститутів громадянського суспільства. У цьому контексті комплексний аналіз вказаного правового інституту дозволяє звернутись не тільки до норм конституційного, адміністративного, міжнародного, фінансового, але й інших галузей права, що є свідченням його комплексного характеру.

Таким чином, системна методологія виступає в ролі фундаментальної основи комплексного дослідження інституту як державного, так і публічного адміністрування в цілому; за її допомогою вказаний правовий інститут може бути представлений як цілісний феномен, вдосконалення якого здійснюється на уніфікованій науково-обґрунтованій основі.

Застосування синергетичного методу в державному управлінні, який набуває розвитку поряд із ситуаційним аналізом, має на меті надання переважного значення дослідженню складних механізмів самоорганізації.

Евристичне значення синергетики полягає в її здатності пояснити біфуркаційний, вибухонебезпечний, нестабільний характер сучасного суспільного розвитку й підкреслити стабілізуючий вплив державного регулювання на соціальні процеси.

Сутність синергетики яскраво простежується у судженні В.Г. Кременя, який наголошує на радикальній трансформації наукової картини світу у бік множинності, темпоральності та складності. «За своєю суттю Всесвіт являє собою плуралістичний та комплексний феномен. Інтерпретація одних процесів за існуючого рівня знань здійснюється за допомогою детермінованих рівнів, тоді як інші вимагають залучення імовірнісних міркувань» [110, с. 44].

Дійсно, різноманіття світу, з позицій синергетики, виступає важливою умовою розвитку суспільства, а тому під час здійснення аналізу державно-управлінських процесів, пов'язаних із встановленням партнерських відносин поліції та територіальних громад, необхідно брати до уваги усю палітру чинників, які справляють вплив на усі аспекти суспільного розвитку – економічні, екологічні, культурні, соціальні, географічні, демографічні і т.д.

Саме тому синергетичний напрямок методології розглядає будь-яке спрощення або зниження варіативності як серйозне спотворення картини наукового дослідження, що на практиці призводить до суттєвих наукових помилок. Іншими словами, під час вивчення процесів державного управління, синергетичний підхід зобов'язує дослідника використовувати не тільки аналіз його внутрішніх складових, але й брати до уваги складні опосередковані чинники впливу на суспільство з боку інших недержавних інститутів.

За логікою синергетичної теорії, державне адміністрування виступає в якості нелінійної моделі, у якій спостерігаються процеси періодичної зміни періодів стабільного розвитку на фази біфуркації (кризові фази), наслідком настання яких слугує поява нових альтернативних варіантів подальшого регулювання суспільних процесів за допомогою механізмів державного управління.

Таким чином, синергетичний метод у правовій науці, передовсім, дозволяє розкрити поліваріативність та багатовекторність процесів управління за допомогою державно-правового механізму. З іншого боку вказаний метод підкреслює першорядну роль права у публічному адмініструванні.

Також зазначимо, що в процесі здійснення законотворчої діяльності, під час розробки законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів щодо встановлення партнерських відносин між Національною поліцією та територіальними громадами, важливим інструментом наукового пізнання виступає метод теоретичного моделювання.

За справедливим висновком деяких учених, вказаний метод наукового пізнання допомагає розкрити суспільні процеси, аналізує шляхи впливу на них засобами нормативно-правового арсеналу, передбачає хід та можливі наслідки цих процесів, розглядає альтернативні методи вирішення проблеми тощо [111, с. 273]. Погоджуємося із висловленим твердженням та зазначимо, що метод теоретичного моделювання, який, зокрема, включає функцію експертних оцінок, слугує важливою складовою методології процесів планування заходів щодо забезпечення поліцією публічного порядку та безпеки.

Отже, застосування спеціальних наукових методів в процесі дослідження проблематики взаємодії органів поліції та територіальних громад має велике значення для правової науки. Наприклад, використання формально-юридичного методу дозволяє з'ясувати зміст нормативно-правових актів у вказаній сфері суспільних відносин, виявити недоліки законодавчої регламентації та сформулювати пропозиції щодо вдосконалення діючих правових актів.

Так, аналіз законодавчих актів у сфері визначення організаційно-правового статусу органів місцевого самоврядування дає підстави для висновку, що організаційно-правові засади виникнення та порядок реалізації партнерських відносин між територіальними громадами, в тому числі й об'єднаними, та органами Національної поліції, наразі, не встановлені. Лише окремі статті Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» містять положення щодо взаємодії виконавчих органів сільських, селищних, міських рад із Національною

поліцією, в частині: а) визначення повноважень щодо сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України (підпункт 2 пункту «а» частини 1 статті 38); б) заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території (пункт 40 частини 1 статті 26); в) вирішення спільно з відповідними органами Національної поліції питань щодо створення належних умов для служби та відпочинку поліцейських (пункт 3 частини 2 статті 38) [20].

Разом з цим, стрімкі процеси децентралізації, пов'язані із реорганізацією органів місцевого самоврядування та утворенням на їх основі об'єднаних територіальних громад, створюють правовий вакуум в частині наділення останніх повноваженнями щодо взаємодії із органами Національної поліції. Крім того, аналітичне тлумачення правових норм дозволяє сформулювати низку важливих положень та висновків щодо проблематики вдосконалення інституту партнерських відносин між Національною поліцією та територіальними громадами як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні.

В емпіричних адміністративно-правових дослідженнях, до числа яких відноситься й авторська наукова робота, порівняльні процедури виступають в якості інструменту, за допомогою якого дослідник пояснює правові явища в процесі тлумачення та аналізу норм адміністративного права. Разом з цим, у теоретичному адміністративно-правовому дослідженні порівняння виступає в ролі засобу пізнання тих об'єктів, які раніше не були усвідомлені автором. Таким чином, метод порівняльного правознавства слугує необхідним елементом в процесі вивчення механізму правового регулювання та практики застосування різних форм інституту державного управління.

Слід нагадати, що не менш важливою умовою застосування методологічного арсеналу в процесі вивчення правового регулювання партнерських відносин між поліцією та територіальними громадами виступає

повне та неухильне забезпечення прав і свобод людини, у зв'язку з чим основні орієнтири вітчизняної методологічної науки повинні бути сфокусовані на з'ясуванні вказаного конституційного принципу. За справедливим судженням науковців, «здатність законодавчої норми гарантувати реалізацію закріплених в її змісті прав та обов'язків означає, що всі суб'єкти наділені рівними можливостями щодо реалізації наданого права та виконання встановленого обов'язку» [111, с. 274].

Такий підхід вважаємо цілком обґрунтованим, з огляду на міжпредметний характер цього дослідження, специфіка якого проявляється у вивченні відносин між правоохоронними органами та інститутами громадянського суспільства не стільки з позиції особливостей державного управління, скільки з огляду на соціальні процеси, які супроводжують взаємодію поліції та територіальних громад.

Специфікою дослідницьких завдань, за допомогою яких порушується проблематика вимог до законодавчих норм, обумовлено традицію щодо розгляду останніх через призму цільового підходу. При цьому, використання суто цільового підходу в якості методологічного інструментарію звужує проблему, порушену в дослідженні. Уявляється, що такі особливості цільового підходу не являються підставою для повної відмови від його застосування, адже будь-який інший підхід не здатен у повній мірі охарактеризувати вимоги до законодавства.

Вважаємо, що саме цільовий підхід, що використовується у якості методологічної основи дослідження взаємовідносин Національної поліції та територіальних громад актуалізує сутність досліджуваної проблеми, спрямовується на її конкретизацію, що в подальшому чинить позитивний вплив на вибір інструментарію щодо її вирішення.

Не менш важливу роль в процесі з'ясування проблематики взаємовідносин між територіальними громадами та органами Національної поліції відіграє соціологічний метод, функція якого спрямована на виявлення ефективності правового інституту взаємодії правоохоронних органів та інститутів громадянського суспільства.

Позитивний вплив соціологічного методу на досліджувані правовідносини проявляється у визначенні напрямків удосконалення партнерських відносин між поліцією та територіальними громадами, оцінці ефективності законодавчих актів та законопроектів, з урахуванням вітчизняної та зарубіжної практики, аналізі думок провідних експертів та громадськості щодо окресленої проблематики. Зазначимо, що ефективності та якості законодавчих актів приділяють увагу численні представники наукової спільноти. Зокрема, О.Г. Данильян акцентує увагу на важливості визначення для юридичної науки характерних ознак ефективності правових актів, що «дозволить не декларувати потребу підвищення якості закону, а запропонувати практичну модель якісного, а, отже – чинного нормативно-правового акту» [112, с. 17-19].

Інші вчені цілком обґрунтовано бачать підвищення ефективності національного законодавства у його гармонізації із правовими актами Європейського Союзу, «що забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави в межах ЄС, сприятиме поступовому зростанню рівня життя населення» [113, с. 11].

Для вирішення проблеми неефективної дії права недостатньо констатації того, що засоби правового регулювання не є універсальними, під час їх вибору повинна враховуватися їхня специфіка. В такому разі є доцільним визначення критерію, використання якого дало б можливість застосувати юридичний інструмент до публічно-правової галузі, вирішити питання про об'єктивну придатність для регулювання відносин, що становлять її предмет. Об'єктивним і водночас універсальним критерієм придатності юридичних інструментів для впорядкування відносин, що становлять предмет галузевого регулювання, стає їх сумісність із тим механізмом дії права, який за своєю природою притаманний типу права, що знаходить своє оформлення у відповідній галузі права Європейського Союзу [114, с. 136].

Відтак, ефективність адміністративно-правових норм, спрямованих на врегулювання партнерських відносин між територіальними громадами та

органами Національної поліції безпосередньо залежить від методології дослідження адміністративного законодавства у вказаній сфері суспільних відносин. Тобто, ефективність аналізу нормативно-правового забезпечення суспільних відносин у сфері взаємодії поліції та територіальних громад безпосередньо залежить від сукупності відповідних методів наукового пізнання та якості їхнього застосування.

Таким чином, слід констатувати, що методологія являє собою не стільки впорядкований набір засобів (методів) пізнання, скільки засіб постановки пізнавальної проблеми. Тому обрання методології в процесі вирішення наукового завдання безпосередньо залежить, передовсім, від характеру і масштабності сформульованої пізнавальної проблеми. Безперечно, комплексне застосування різних методів і підходів сприяє встановленню й узагальненню особливостей правового інституту взаємодії органів Національної поліції та територіальних громад, вирішенню проблем його правового регулювання на регіональному та загальнодержавному рівні.

Висновки до розділу 1

1. Співіснування держави та інститутів громадянського суспільства являє собою складний процес взаємного контролю та правообмежень, в якому держава, виступаючи в якості суб'єкта, наділеного владними повноваженнями, запроваджує легальний механізм втручання у власну діяльність, шляхом участі інститутів громадянського суспільства в реалізації державних функцій та контролі функціонування державного механізму.

Відтак, головними ознаками, які характеризують державу в якості правової, виступають: а) нормативне оформлення самоорганізації громади; б) визначення правових механізмів в якості основного регулятора відносин між державою та територіальними громадами.

Уявляється, що механізм реалізації партнерських відносин між державою та територіальними громадами повинен передбачати реалізацію наступних заходів: а) здійснення правотворчої діяльності органів державної влади,

наслідком чого виступає утворення та розвиток незалежних громадських організацій як основи громадянського суспільства; б) прийняття нормативних правових актів з метою підтримки й розвитку інститутів громадянського суспільства; в) налагодження дієвого діалогу органів державної влади та інститутів громадянського суспільства у різних формах; г) готовність держави використовувати громадський контроль для усунення недоліків, визначення основних напрямків державно-правового розвитку, виявлення ефективних механізмів вирішення суспільно важливих завдань; д) участь інститутів громадянського суспільства у реформуванні системи державної влади, навчанні й вихованні державних службовців.

2. Діяльність поліції, з одного боку, спрямована на забезпечення соціальних потреб територіальної громади, а з іншого, виступає в якості філософії, здатної генерувати нові методи партнерських відносин, спрямованих на забезпечення публічної безпеки й правопорядку. Її фундаментом виступає основоположна ідея організації державного управління, яка полягає у зміні методів правоохоронної діяльності поліції, яка в кінцевому випадку повинна бути спрямована на забезпечення потреб територіальної громади.

Вказаний принцип передбачає: а) наділення територіальних громад адміністративними важелями, які дозволяють впливати на якість надання поліцейських правоохоронних послуг; б) зміну усталеного в суспільстві стереотипу про залучення громадськості поліцією виключно для участі в охороні публічного порядку та протидії злочинності.

Головний меседж, який держава постійно намагається донести до відома громади у зв'язку із запровадженням концепції *community policing*, полягає у демонстрації постійної присутності поліції поряд із пересічними громадянами, що в кінцевому випадку формує стан захищеності, знаходження у безпеці. Більше того, позиціонування поліції та громади як єдиного цілого змінює ієрархічну модель службової діяльності, коли службові завдання мають не вертикальне, а горизонтальне походження, від представників громади, з метою вирішення їх соціальних питань.

3. Важливою методологічною основою для розуміння змісту й особливостей встановлення партнерських відносин між поліцією й територіальними громадами у вирішенні одного з найважливіших та першочергових завдань щодо подолання й профілактики злочинності виступають теоретичні положення адміністративно-правової науки, зокрема, в частині визначення адміністративно-правових засад взаємодії органів охорони правопорядку з органами місцевої влади з питань забезпечення публічної безпеки та правопорядку (Курило С.Л.); формування та характеристики адміністративно-правових основ взаємодії поліції та громадських формувань правоохоронної спрямованості (Фісенко І.Ф.); з'ясування адміністративно-правової природи взаємодії правоохоронних органів з інституціями держави та суб'єктами громадянського суспільства (Торкайло Ю.С.); адміністративно-правового регулювання взаємодії органів охорони правопорядку та громадських організацій у протидії корупції (Завгородній В.А.); адміністративно-правового забезпечення взаємодії поліції на залізничному транспорті з місцевими органами державної влади, громадськістю у сфері охорони громадського порядку (Тулінова Т.С.); з'ясування сутності, принципів та особливостей взаємодії органів державної влади та громадських об'єднань в Україні (Жилін Є.В.); визначення особливостей адміністративно-правового регулювання взаємодії органів державної влади й інститутів громадянського суспільства щодо забезпечення екологічних прав громадян (Парубець Ю.Г.).

Слід підкреслити, що не менш важливою умовою застосування методологічного арсеналу в процесі вивчення правового регулювання партнерських відносин між поліцією та територіальними громадами виступає повне та неухильне забезпечення прав і свобод людини, у зв'язку з чим основні орієнтири вітчизняної методологічної науки повинні бути сфокусовані на з'ясуванні вказаного конституційного принципу.

РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІЦІЇ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1 Організаційно-правове регулювання партнерських відносин між поліцією та територіальними громадами

Реалізація державної політики у сфері дотримання прав людини передбачає активне запровадження механізмів взаємодії між органами державної влади та громадянським суспільством.

Одним із напрямків такої взаємодії виступає спільна діяльність поліції та інститутів громадянського суспільства в особі територіальних громад. Будучи органом державної влади, Національна поліція України здійснює поліцейську функцію, яка проявляється у реалізації завдань поліції, визначених статтею 2 Закону України «Про Національну поліцію», що передбачають забезпечення публічної безпеки і порядку; охорону прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидію злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [21].

Отже, успішна реалізація вказаних завдань можлива за умови тісної взаємодії поліції та територіальних громад. За словами В.М. Бесчастного, «пріоритет у діяльності поліції – не стільки реагування на кримінальні прояви, скільки участь у вирішенні всього комплексу проблем, які має населення конкретної місцевості у сфері дотримання закону. Від поліції очікується прояв цікавості не лише до інформації, що стосується правопорушень, але й до потреб громадян, їх проблем, ускладнення стосунків, які становлять підґрунтя для загострення криміногенної ситуації» [18, с. 7]. Інакше кажучи, пріоритет поліцейської діяльності в процесі реалізації правоохоронної функції належить у першу чергу створенню партнерських відносин між поліцією та громадянським суспільством.

Адміністративно-правове забезпечення налагодження партнерських відносин між вказаними інституціями має динамічний характер, що

характеризується постійним удосконаленням організаційних та правових основ взаємодії поліції та громади. Зокрема, ОБСЄ визначила своїм основним завданням встановлення партнерських відносин поліції та громадянського суспільства, зміст яких розкривається у активному співробітництві двох вищевказаних інституцій щодо вирішення проблем забезпечення публічного порядку та безпеки, захисту життя, здоров'я, основоположних прав і свобод людини, попередження й припинення кримінальних правопорушень, надання адміністративних послуг населенню тощо.

На думку фахівців ОБСЄ, до числа основних питань, які необхідно врахувати поліцейським, що працюють із населенням, відноситься: аналіз проблем безпеки, які можна вирішити у взаємодії з населенням; визначення соціальних груп населення та пріоритетів у роботі з цими групами; розробка програм (напрямків роботи) взаємодії з населенням, де будуть враховані інтереси різних соціальних груп; процедури визначення необхідності та пріоритетності реалізації цих програм у конкретних громадах; визначення найефективніших методів, способів та форм вирішення проблем безпеки у взаємодії з населенням; визначення кола партнерів серед державних та місцевих інституцій задля реалізації ініціатив; спільна розробка плану заходів із залученням партнерів; вироблення процедур аналізу ефективності реалізованих проектів, зокрема оцінки їхньої відповідності запитам конкретних громад у сфері безпеки [115, с. 45]. Із змісту вищевказаних питань стає зрозумілим, що основною передумовою партнерства між поліцією та громадянським суспільством виступає необхідність підвищення рівня залучення громади до вирішення питань у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

Слід підкреслити, що вимоги, які висуваються до органів поліції, в частині налагодження партнерських відносин із громадянським суспільством, у переважній більшості випадків мають однотипний характер та реалізуються у низці міжнародних правових актів. Уявляється, що першорядна роль у цьому контексті належить прийнятому Організацією Об'єднаних Націй Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку [116], який слугує

міжнародно-правовим фундаментом діяльності поліцейських, в процесі налагодження партнерських відносин із територіальними громадами.

Вимоги, які висуваються у вказаному документі щодо поведінки та діяльності працівників поліції, по суті, визначають стандарти поведінки поліцейських, окреслені моральними та правовими рамками.

Започаткований у 2015 році процес реформування системи органів внутрішніх справ обумовив необхідність налагодження й укріплення на конституційному рівні партнерських відносин між поліцією та громадянським суспільством, причому зміни в організації діяльності та правовому регулюванні торкнулись не тільки правоохоронної сфери, а й усієї системи державного управління.

Слід підкреслити, що Конституція України закріпила найважливіші основоположні принципи формування та ефективного функціонування громадянського суспільства. Вплив конституційних положень на формування партнерських відносин між громадянським суспільством та державно-владними інститутами яскраво визначив О.С. Лотюк, підкресливши, що становлення громадянського суспільства відбувається в умовах реформи державної влади і всіх сфер суспільного життя на основі Конституції України та спрямоване на збалансоване поєднання рівноправного співробітництва і координації діяльності державних органів влади та недержавних структур: громадських об'єднань, асоціацій, рухів, спілок і т. д [117, с. 63].

Доповнюючи думку автора щодо формування партнерських відносин між органами публічного управління та інститутами громадянського суспільства, у той же час, слід наголосити на складному та суперечливому характері процесу становлення громадянського суспільства. Але в той же час, поліція в цьому процесі відіграє стабілізуючу роль, оскільки Закон України «Про Національну поліцію» побудований на демократичних принципах, коли людини, її життя та здоров'я визнаються найвищою соціальною цінністю в діяльності Національної поліції. Іншими словами, адміністративно-правовий статус поліції виходить із

демократичних принципів організації держави і громадянського суспільства, ознакою яких виступає безумовна повага та дотримання прав і свобод людини.

Роль Конституції України в процесі формування адміністративно-правового статусу Національної поліції має першорядне значення, адже конституційно-правова обумовленість змістовного та нормативно-правового наповнення поліцейської діяльності, пов'язана з відтворенням у законодавстві про Національну поліцію цінностей, які слугують основою конституційних постулатів в області прав і свобод людини і громадянина.

Наприклад, положення статті 3 Конституції України, відповідно до якої людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, слугує основою людиноцентристської спрямованості законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності поліції.

Так, відповідно до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», одним з основоположних принципів оперативно-розшукової діяльності виступає дотримання прав і свобод людини. Серед гарантій законності під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, стаття 9 коментованого законодавчого акту передбачає обов'язок Національної поліції та інших правоохоронних органів невідкладно поновити порушені права і відшкодувати заподіяні матеріальні та моральні збитки в повному обсязі, у всіх випадках порушення прав і свобод людини або юридичних осіб в процесі здійснення оперативно-розшукової діяльності, а також у разі, якщо причетність до правопорушення особи, щодо якої здійснювались оперативно-розшукові заходи, не підтвердилась [100].

Законодавчі основи співпраці поліції й територіальної громади розкриваються у статті 88 Закону України «Про Національну поліцію», відповідно до якої керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл, з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. На таких зустрічах обговорюється діяльність

поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення [21]. Отже, коментований Закон створює правові передумови для активної співпраці органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування, зміст якої розкривається у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та низці інших законодавчих актів.

Зокрема, відповідно до підпункту 2 пункту «а» частини 1 статті 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать питання щодо сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України [20]. Щоправда, вказана норма не розкриває змісту діяльності, яка виступає предметом взаємодії органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування.

Очевидно, що взаємодія органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування не обмежується лише спільною охороною публічного порядку та безпеки, передбаченої Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [77]. Свідченням цього є положення статті 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка визначає повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Зазначені повноваження мають організаційно-розпорядчий характер та передбачають: а) підготовку і внесення на розгляд ради пропозицій щодо створення відповідно до закону поліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про чисельність працівників такої поліції, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов; б) сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України; в) внесення

подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень [20].

У той же час, делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, передбачають реалізацію, спільно із поліцією, правоохоронної функції, адже спрямовані на забезпечення публічного порядку та безпеки, а саме: а) забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності; б) вжиття у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей; в) вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку [20].

Крім цього, організаційно-правові засади спільної реалізації органами Національної поліції та громадянами заходів із забезпечення публічного порядку і безпеки також передбачені в Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [77]. Коментований законодавчий акт, у якості суб'єкта реалізації правоохоронної функції з боку територіальної громади, визначає громадські формування. Слід звернути увагу на деякі правові неточності, які мають місце у вищевказаному законі.

По-перше, слід наголосити на невизначеній ролі Національної поліції та Держприкордонслужби України, в процесі реалізації механізму утворення громадських формувань.

Зокрема, відповідно до частини 2 статті 4 цього закону, утворення громадського формування здійснюється шляхом прийняття відповідного рішення на зборах громадян. У той же час, присутність на зборах представників трудових колективів, навчальних закладів, правоохоронних органів, підрозділів

Державної прикордонної служби України та громадськості лише допускається й не є обов'язковою.

Закон передбачає надання допомоги місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування та правоохоронними органами, в процесі створення громадських формувань, однак контроль поліції за кількісним та якісним складом останніх, на жаль, не входить до компетенції поліції. Однак, поліція має першочергову зацікавленість у ефективності виконання правоохоронної функції представниками громадськості, адже, відповідно до частини 3 статті 3 цього ж законодавчого акту, повсякденна (оперативна) діяльність таких формувань організовується, спрямовується і контролюється відповідними органами Національної поліції.

По-друге, стаття 3 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» містить неповний перелік принципів участі громадян в охороні публічного порядку та безпеки. Значення правових принципів вдало підкреслив М.В. Савчин, зазначивши, що принципи права забезпечують суттєвий, стійкий, регулятивний правовий зв'язок між різними нормами права та іншими нормативними приписами, служать основним засобом для орієнтиру в правотворчості, систематизації, інтерпретації та реалізації права. У випадку виявлення невідповідності правових приписів, норм принципам права останні повинні інтерпретуватися через призму принципів права або приводитися у відповідність до них. Така інтегративна, пронизуюча властивість принципів права визначає їх системоутворюючий характер у системі права [118, с. 127-128].

Таким чином, на підставі вищевикладеного, пропонуємо доповнити статтю 3 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» наступними правовими принципами:

- 1) право кожного на самозахист від протиправних посягань всіма способами, не забороненими законом;
- 2) взаємодія з органами Національної поліції, іншими правоохоронними органами, органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

3) неприпустимість підміни повноважень органів Національної поліції, інших правоохоронних органів, органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

4) неприпустимість участі громадян в заходах з охорони громадського порядку, які свідомо передбачають загрозу їх життю та здоров'ю.

Отже, аналіз вищевказаних законодавчих актів свідчить, що в основі партнерської моделі правовідносин органів Національної поліції та територіальних громад міститься низка важливих компонентів.

Зазначена модель правовідносин громадянського суспільства й поліції, передовсім, передбачає відсутність тиску з боку останньої на громадян – учасників зазначених правовідносин. Відповідно до статті 1 Закону України «Про Національну поліцію», Національна поліція, виконуючи сервісну функцію, служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [21]. Поліція орієнтується на співробітництво з інститутами громадянського суспільства та громадянами в процесі захисту їх прав і свобод, протидії кримінальним правопорушенням, охороні публічного порядку й безпеки. Однак, партнерська модель передбачає не тільки безпосередню активну участь населення у правоохоронній діяльності щодо забезпечення публічного порядку, але й своєчасне інформування поліції населенням про всі факти вчинення кримінальних та адміністративних правопорушень.

Свідченням активізації процесу залучення громадянських інституцій до вирішення питань державного управління виступає плідна робота державних органів, наділених правотворчою функцією, щодо правового закріплення консультативно-дорадчої функції інститутів громадянського суспільства. У цьому контексті заслуговує на увагу аналіз діяльності громадських дорадчих органів при виконавчих органах влади, підставою для утворення яких є положення Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого Постановою

Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [30].

Відповідно до вказаного нормативно-правового акту, органи виконавчої влади мають в обов'язковому порядку проводити консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення щодо:

- проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;

- проектів регуляторних актів;

- проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання;

- звітів головних розпорядників бюджетних коштів про їх витрачання за минулий рік [30].

Вказаний документ фактично унеможлиблює реалізацію процесу прийняття управлінських рішень щодо суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, без погодження із громадою. Підтвердженням цього є положення пункту 4 вказаного нормативно-правового акту, відповідно до якого результати проведення консультацій з громадськістю в обов'язковому порядку враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі.

Також слід звернути увагу на зміст Положення про Раду розвитку громад та територій, затвердженого Указом Президента України від 18 грудня 2019 року № 909/2019. Відповідно до вказаного документу, Рада розвитку громад та територій має статус консультативно-дорадчого органу при Президентові України, утвореного з метою сприяння налагодженню ефективної

взаємодії державних органів з органами місцевого самоврядування у питаннях вироблення пріоритетів державної регіональної політики та механізмів сталого розвитку територіальних громад з урахуванням стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування та новітніх підходів у сфері регіонального розвитку, вирішення проблемних питань соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць [119].

Однак, не зважаючи на консультативно-дорадчий статус, Рада розвитку громад та територій наділена доволі значними повноваженнями у сфері державного управління. Зокрема, вказана громадська інституція, відповідно до покладених на неї завдань, має право: 1) запитувати та одержувати від державних органів, органів місцевого самоврядування та їх всеукраїнських асоціацій, громадських об'єднань, підприємств, установ, організацій необхідні інформацію, документи і матеріали; 2) створювати тимчасові робочі групи, інші робочі органи для розроблення та детального опрацювання окремих питань, що належать до компетенції Ради, визначати порядок їх роботи, залучати до роботи в таких групах експертів і фахівців (відповідно за їх згодою або за погодженням з їх керівниками), координувати та коригувати роботу створених тимчасових робочих груп, заслуховувати їх звіти; 3) запрошувати на свої засідання керівників і представників державних органів, органів місцевого самоврядування та їх всеукраїнських асоціацій, громадських об'єднань, підприємств, установ, організацій, вітчизняних та іноземних учених, експертів; 4) залучати для розгляду питань, що належать до компетенції Ради, працівників органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками), а також незалежних експертів (за їх згодою); 5) організовувати та проводити конференції, круглі столи, наради з питань, що належать до компетенції Ради [119].

Вважаємо, що позитивним прикладом участі представників громадськості у нормотворчому процесі є положення коментованого нормативно-правового акту щодо можливості реалізації рішень Ради розвитку громад та територій,

шляхом видання на їх основі актів Президента України, внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України відповідних законопроектів.

Окремо слід зупинитися на роботі громадських рад в системі органів МВС України, оскільки організаційно-правове положення вищевказаних громадських утворень має свою специфіку в діяльності Міністерства внутрішніх справ.

Загальне уявлення щодо розуміння громадських рад при виконавчих органах влади визначено у довідковій літературі як консультативно-дорадчих інституцій, які утворюються при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, з метою представництва громадськості та врахування їх інтересів у діяльності цих органів [120, с. 36].

Т.О. Мозоль підкреслює, що поліція, будучи ключовим правоохоронним органом МВС України, діє гласно й у тісній співпраці з інститутами громадянського суспільства [121, с. 11].

Слід наголосити, що адміністративно-правовий статус громадських рад має конституційно-правове походження, адже, відповідно до статті 38 Конституції, громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [40]. Крім цього, принципи відкритості, прозорості та взаємодії з населенням на засадах партнерства, визначені у статтях 9,11 Закону України «Про Національну поліцію», також передбачають реалізацію поліцейської діяльності в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямуванні на задоволення їхніх потреб [21].

За справедливим твердженням А.С. Крупника, громадські ради як інструмент демократизації, може бути найбільш ефективним в умовах сучасної трансформації української суспільно-політичної системи, оскільки, з одного боку, дає змогу впорядкувати взаємозв'язки між владою і громадою, а з іншого – завдяки достатньо високому ступеню свободи забезпечує можливість постійного вдосконалення форм і методів співпраці між ними [122, с. 334].

Відповідно до Положення про Громадську раду МВС України, затвердженого наказом МВС України від 15.11.2017 № 927, Громадська рада при Міністерстві внутрішніх справ України є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Її основними завданнями виступає: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; в межах законодавства здійснення громадського контролю за діяльністю МВС; сприяння врахуванню МВС громадської думки під час формування та реалізації державної політики [123].

Громадська рада являє собою сукупність найбільш авторитетних осіб, а основне завдання діяльності її членів полягає у налагодженні міцного зв'язку між громадянським суспільством та органами охорони правопорядку. Персональний склад Громадської ради МВС України затверджений наказом МВС України від 03.09.2019 №753 «Про затвердження складу Громадської ради при Міністерстві внутрішніх справ України» й налічує 20 осіб [124], з числа представників громадських об'єднань, правозахисних організацій, наукових та освітніх установ. Популяризація позитивного досвіду діяльності Громадської ради при МВС України справляє безпосередній вплив на якість діяльності МВС України.

Подальший аналіз постанови КМУ №996/2010 дозволяє дійти висновку про суттєве розширення повноважень громадських рад, порівняно із нормативно-правовими актами попередніх редакцій.

Зокрема, крім подання органами виконавчої влади пропозицій щодо підготовки проєктів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, рада матиме можливість проводити громадську експертизу, у тому числі антикорупційну, проєктів актів ОВВ, організувати публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці; здійснювати громадський контроль за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції. Рішення ради є обов'язковими

для розгляду ОВВ, при цьому відомості про врахування цим органом пропозицій або причини їх відхилення не пізніше ніж у десятиденний строк в обов'язковому порядку повинні доводитися до відома членів громадської ради. Рада зможе інформувати громадськість про свою діяльність шляхом розміщення інформації у спеціально створеній рубриці «Громадська рада» на офіційному веб-сайті ОВВ [125].

У той же час, слід підкреслити, що не зважаючи на позитивний вплив громадських рад на формування іміджу органів правопорядку, практика утворення вищевказаних громадських інституцій не набула широкого розповсюдження з ряду причин.

Наприклад, виходячи із змісту пункту 1 Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [126], можливість утворення громадських рад на постійній основі передбачена й у інших, окрім міністерств, центральних органах виконавчої влади, до числа яких, відповідно до статті 1 Закону України «Про Національну поліцію», відноситься Національна поліція України.

Таким чином, дискусія щодо вирішення питання про можливість та доцільність утворення громадської ради при Національній поліції України набуває своєї актуальності.

У цьому контексті цілком обґрунтованою є думка М.В. Завального про те, що система органів поліції не здатна ефективно здійснювати покладені на неї функції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, без участі громадських інституцій, таких як громадські ради [127, с. 148]. Вдосконалення взаємодії поліції з населенням, за справедливим твердженням Л. Могілевської, – це необхідна умова існування довіри громадян до правоохоронних органів, а також і до влади загалом [128, с. 226]. Спираючись на висловлені позиції, слід наголосити на тому, що значення та важливість запровадження інституту

громадських рад в органах Національної поліції не викликає заперечень, адже аналіз наукової літератури свідчить про те, що компетенції Громадської ради МВС явно недостатньо для налагодження ефективної взаємодії з Національною поліцією та контролю поліцейської діяльності.

Наприклад, Р.В. Миронюк виокремлює основні проблеми діяльності громадських рад в процесі взаємодії з органами поліції, до яких віднесено: низький фаховий рівень членів громадських рад; неналежне фінансове, матеріально-технічне та організаційне забезпечення громадських рад, що не дозволяє останнім виконувати функції на належному рівні; необов'язковість рішень громадських рад для поліції, в результаті чого їх рішення ігноруються працівниками поліції; нестача в поліції фахівців для виконання функцій спілкування з громадськістю; низька прозорість діяльності самих громадських рад [129, с. 89].

До цього також слід додати відсутність єдиного нормативно-правового акту, спрямованого на визначення єдиних підходів щодо організації та функціонування інституту громадських рад в органах Національної поліції України (Додаток). Уявляється що вказаний нормативно-правовий акт повинен у найбільш повній мірі розкривати завдання діяльності громадських рад при органах Національної поліції, а саме:

а) залучення громадян, громадських об'єднань і організацій, до реалізації державної політики в сфері охорони публічного порядку, профілактики правопорушень, забезпечення публічної безпеки, а також сприяння реалізації державної політики у сфері запобігання й протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням;

б) участь в розробці та розгляді концепцій, програм, ініціатив громадян, громадських об'єднань і організацій з найбільш актуальних питань діяльності органів Національної поліції;

в) участь в інформуванні громадян про діяльність Національної поліції, в тому числі через засоби масової інформації, а також у публічному обговоренні питань, що стосуються діяльності органів Національної поліції;

г) аналіз громадської думки про діяльність поліції та доведення отриманої в результаті аналізу узагальненої інформації до відома керівників територіальних органів поліції;

д) проведення громадської експертизи проєктів нормативно-правових актів з питань діяльності органів Національної поліції;

е) здійснення громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції.

Слід підкреслити, що організаційно-правовий вектор взаємодії громадських рад та органів Національної поліції – пріоритетний, але не єдиний напрямок співпраці поліції та громадськості. У вказаному контексті також слід наголосити на необхідності покращення взаємодії між поліцією та засобами масової інформації, роль яких в процесі запобігання і протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням набуває особливого значення.

Нагадаємо, що стаття 34 Конституції України закріплює право кожного громадянина вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [40].

Вищевказані положення Конституції деталізуються у низці законодавчих актів, першорядне місце серед яких належить Закону України «Про інформацію», відповідно до статті 6 якого право на інформацію забезпечується:

- створенням механізму реалізації права на інформацію;
- створенням можливостей для вільного доступу до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів, інших інформаційних банків, баз даних, інформаційних ресурсів;
- обов'язком суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення;
- обов'язком суб'єктів владних повноважень визначити спеціальні підрозділи або відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації;
- здійсненням державного і громадського контролю за додержанням законодавства про інформацію;

- встановленням відповідальності за порушення законодавства про інформацію [130].

Законом передбачено й інші правові основи гарантування законної діяльності ЗМІ та журналістів в Україні (ст.ст. 7, 24, 25, 29 Закону України «Про інформацію»). Як бачимо, вищенаведені правові гарантії зобов'язують органи Національної поліції інформувати громадськість через засоби масової інформації про стан публічної безпеки і порядку, а також наділяють засоби масової інформації під час взаємодії з поліцією контрольними повноваженнями за дотриманням законодавства про інформацію.

Крім цього, слід зазначити, що правові засади діяльності засобів масової інформації та журналістів встановлені Законами України «Про правотворчу діяльність» [131], «Про кредитні спілки» [132], «Про державну підтримку медіа, гарантії професійної діяльності та соціальний захист журналіста» [133], «Про видавничу справу» [134], «Про доступ до публічної інформації» Про доступ до публічної інформації та іншими нормативно-правовими актами.

Слід звернути увагу на безсумнівні переваги вищевказаних законодавчих актів, оскільки вони:

- формулюють розуміння засобів масової інформації, окреслюють сукупність їх прав, обов'язків, відповідальності та компетенції;
- визначають права, обов'язки та відповідальність журналістів, в процесі взаємодії із органами Національної поліції;
- визначають підстави для заборони розповсюдження певних видів конфіденційної інформації;
- визначають відповідальність засобів масової інформації за порушення законодавства про журналістську діяльність.

Разом з цим, аналіз адміністративно-правового забезпечення порядку взаємодії поліції та ЗМІ демонструє фактичну відсутність належного правового регулювання співпраці двох вищевказаних соціальних інститутів, в частині визначення компетенції органів Національної поліції, під час висвітлення їхньої діяльності засобами масової інформації. Наприклад, в Законі України «Про

Національну поліцію» окремі аспекти взаємодії поліції та ЗМІ визначені лише у частині 3 статті 89, в контексті реалізації спільних проєктів поліції з громадськістю, відповідно до якої поліція надає підтримку програмам правового виховання, пропагує правові знання в освітніх закладах, засобах масової інформації та у видавничій діяльності [21].

Аналогічну позицію висловлює й С. Бурлаков, який зазначає, що на теперішній час фактично відсутня врегульована правовими нормами законодавча процедура висвітлення діяльності поліції в засобах масової інформації [135, с. 18]. Свідченням цього є положення наказу Національної поліції України від 15.12.2016 № 1299 «Про вдосконалення взаємодії органів та підрозділів поліції із засобами масової інформації» [136], затвердженого на підставі статті 9 Закону України «Про Національну поліцію» [21] та підпунктів 41-43 пункту 4 Положення про Національну поліцію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.10 2015 №877 [137], з метою посилення взаємодії Національної поліції України із засобами масової інформації, сприяння журналістам у їх професійній діяльності при висвітленні роботи поліції, удосконалення системи управління та контролю у цій сфері.

За логікою формулювання мети коментованого наказу стає зрозумілим, що відповідні положення у найбільш загальному вигляді повинні міститися у нормативно-правових актах вищого рівня, на підставі яких його розроблено.

У той же час, аналіз підпунктів 41-43 пункту 4 Положення про Національну поліцію свідчить про відсутність у їх змісті будь-яких посилань на взаємодію із засобами масової інформації. Зокрема, відповідно до вищевказаної норми, Національна поліція:

«41) здійснює моніторинг оперативної обстановки в державі, вивчає, аналізує і узагальнює результати та ефективність поліцейської діяльності, інформує у порядку та спосіб, які передбачені законом, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також громадськість про здійснення державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини,

інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку;

42) здійснює розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю Національної поліції, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління;

43) у межах повноважень, передбачених законом, надає соціальну і правову допомогу громадянам, сприяє державним органам, підприємствам, установам та організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків» [137].

Таким чином, необхідність налагодження конструктивної співпраці між органами Національної поліції та ЗМІ, як в організаційному, так і в законодавчому напрямку виступає засобом оптимізації діяльності обох інституцій. У той же час, законодавством встановлені певні обмеження щодо розповсюдження інформації працівниками поліції під час взаємодії із представниками ЗМІ.

До цього, зокрема, зобов'язують положення статті 222 Кримінального процесуального кодексу України, відповідно до якої відомості досудового розслідування можна розголошувати лише з письмового дозволу слідчого або прокурора і в тому обсязі, в якому вони визнають можливим. Слідчий, прокурор попереджає осіб, яким стали відомі відомості досудового розслідування, у зв'язку з участю в ньому, про їх обов'язок не розголошувати такі відомості без його дозволу. Незаконне розголошення відомостей досудового розслідування тягне за собою кримінальну відповідальність, встановлену законом [138].

Крім того, статтею 387 Кримінального кодексу України передбачено кримінальну відповідальність за розголошення даних оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування [139].

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що активна участь громадськості у забезпеченні публічного порядку та безпеки виступає пріоритетним напрямком взаємовідносин органів Національної поліції та територіальних громад. У той же

час, механізми реалізації вказаного напрямку діяльності потребують удосконалення їх правового забезпечення.

Слід підкреслити, що на законодавчому рівні на теперішній час сформовано декілька напрямків участі громадянського суспільства в діяльності органів Національної поліції, в процесі реалізації правоохоронної функції, а саме:

- залучення громадян та громадських об'єднань до реалізації державної політики із забезпечення публічного порядку та безпеки, запобігання та протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням;

- нормативно-правове забезпечення діяльності громадських рад при органах Національної поліції, функції яких спрямовані на спільну розробку, експертизу та подальше впровадження в діяльність Національної поліції нормативно-правових та адміністративних актів управління поліцейською діяльністю;

- залучення органів місцевого самоврядування до обговорення проблем організаційної та правової направленості в службовій діяльності поліції;

- забезпечення максимально допустимої відкритості службової діяльності органів Національної поліції під час взаємодії із засобами масової інформації, шляхом об'єктивної перевірки критичних матеріалів про діяльність органів поліції, оперативного інформування редакцій ЗМІ про результати таких перевірок та вжиті заходи реагування.

2.2 Роль органів місцевого самоврядування в організації взаємодії поліції та територіальних громад

Однією з головних умов успішного функціонування будь-якої соціальної системи виступає об'єднання зусиль та можливостей її складових елементів для досягнення загальної мети. Правоохоронна діяльність, реалізація якої виступає спільним завданням органів державної влади та органів місцевого самоврядування, не є виключенням з цього правила.

На теперішній час прийнято цілу низку законодавчих актів, які наділяють органи місцевого самоврядування значними повноваженнями у сфері забезпечення публічного порядку й безпеки. Саме в системі місцевого самоврядування, на думку О.М. Солоненка, можна оперативніше, порівняно з органами державної влади, вирішувати питання, пов'язані з охороною громадського порядку, реалізацією прав і свобод громадян. Адже заходи, які вживають правоохоронні та інші державні органи щодо посилення боротьби зі злочинністю, не завжди, з точки зору врахування місцевих особливостей, адекватні наявній ситуації і тому недостатньо дієві [140, с. 3].

Ситуація, коли місцеве самоврядування, не будучи частиною державного апарату, наділено значними повноваженнями щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, виступає цілком закономірним процесом, оскільки безпека, як стан захищеності інтересів особи, суспільства і держави від протиправних посягань, з огляду на її системну природу, не може бути забезпечена виключно зусиллями державного апарату. Саме тому територіальні громади, місцеві інтереси яких репрезентуються в організаційній діяльності органів місцевого самоврядування, виступають суб'єктами правоохоронної діяльності, які самостійно забезпечують публічну безпеку і порядок.

Не зважаючи на те, що загрози безпеці країни визначені у Стратегії національної безпеки України, в залежності від конкретної соціальної сфери: інформаційної, економічної, фінансової, енергетичної, культурної і т.д., протидія таким загрозам завжди має комплексний характер, у зв'язку з чим їх локалізація або усунення не може відноситися до виключної компетенції органів державної влади, або ж органів місцевого самоврядування [141]. Відтак, будь-які спроби розмежування компетенції між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у правоохоронній сфері не можуть бути позбавлені суперечностей та протиріч.

З іншого боку, необхідність налагодження тісної взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку обумовлена неможливістю

однозначного тлумачення характеру безпекових загроз. Саме за допомогою вказаного висновку можна пояснити наявність значного обсягу повноважень органів місцевого самоврядування у правоохоронній сфері, закріплених на законодавчому рівні.

Зокрема, у статті 1 Закону України «Про національну безпеку», захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина визначено пріоритетним завданням діяльності не тільки правоохоронних та інших державних органів влади, але й органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу можливих та потенційних загроз [37].

Стаття 4 цього ж законодавчого акту, поряд із Президентом України, Верховною Радою України, Радою національної безпеки і оборони України, Кабінетом Міністрів України та органами виконавчої влади, визначає в якості суб'єктів цивільного контролю у сфері безпеки також і органи місцевого самоврядування, які, відповідно до частини 2 статті 8 коментованого законодавчого акту наділені повноваженнями щодо:

- заслуховування, за потреби, доповідей посадових осіб правоохоронних органів, що знаходяться на відповідній території, про виконання вимог законодавства щодо забезпечення громадської безпеки та правопорядку;

- контролю за станом допризовної підготовки і відбору громадян на військову службу, правового і соціального захисту громадян, які мають бути призвані на військову службу, перебування на військовій службі, звільнених у запас чи відставку, учасників бойових дій та членів їх сімей;

- інформування громадськості, зокрема через засоби масової інформації, про свою діяльність у виконанні завдань, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони;

- утворення депутатських комісій [37].

Відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», рішення органів місцевого

самоврядування виконують функцію координації діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону (стаття 3) та визначені в якості правової основи їхньої діяльності (стаття 2) [77].

Крім цього, відповідно до пункту 5 статті 10 цього ж закону, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону та їх члени наділені повноваженнями щодо внесення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності пропозицій щодо запобігання адміністративним і кримінальним правопорушенням, виникненню причин і умов, що сприяють їх вчиненню [77].

Компетенція органів місцевого самоврядування у сфері безпеки дорожнього руху представлена у вигляді організаційно-розпорядчих функцій, реалізація яких виражається у повноваженнях щодо створення спеціалізованих служб, спрямованих на організацію дорожнього руху на автомобільних дорогах, що перебувають у власності територіальних громад.

Відповідно до статті 34-1 Закону України «Про дорожній рух», посадові особи органів місцевого самоврядування наділені повноваженнями щодо отримання інформації з Єдиного державного реєстру транспортних засобів, у зв'язку із здійсненням ними повноважень, визначених законом [142].

Аналіз вищевказаних законодавчих актів дозволив констатувати тісний зв'язок у правоохоронній сфері між місцевими органами виконавчої влади, правоохоронними органами та органами місцевого самоврядування, яка обумовлена низкою чинників, найважливішим з яких виступає спільний характер цілей та завдань. Так, організація роботи із забезпечення публічної безпеки і порядку визначена пріоритетним напрямком діяльності вищевказаних державних інститутів.

Тісний внутрішній організаційно-правовий зв'язок держави та місцевого самоврядування також виражається у функціональній спрямованості їх повноважень. Йдеться про схожість механізмів утворення вищевказаних інститутів, в частині реалізації організаційних форм народного представництва. У той же час, не зважаючи на схожість функцій державних та самоврядних

органів влади у правоохоронній сфері, діяльність останніх має свою специфіку, яка полягає у наявності компетенції щодо вирішення безпекових питань місцевого значення. Відтак, і напрямки організаційно-правового впливу органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку мають специфічний характер та включають функції: а) контролю; б) інформаційну; в) організаційно-розпорядчу; г) координаційну; д) установчу; є) правотворчу; е) правоохоронну.

Таким чином, одним з найбільш пріоритетних напрямків діяльності органів місцевого самоврядування, в якому яскраво проявляється спільний характер повноважень останніх із органами державної влади, в особі правоохоронних органів, виступає правоохоронна діяльність.

С.Г. Братель підкреслює, що правоохоронна діяльність, з позиції адміністративного права, передбачає чіткий встановлений порядок адміністративно-правових відносин, які виникають у результаті дії адміністративних норм, втілення в практичну діяльність адміністративних прав і обов'язків. У правоохоронній сфері в контексті адміністративно-правового регулювання діють адміністративно-правові норми, аналогічні правовідносини, адміністративні акти реалізації прав і обов'язків [143, с. 54]. Слід підкреслити, що у коментованому визначенні вчений використовує правові категорії «правоохоронна сфера» та «правоохоронна діяльність», які, на нашу думку, співвідносяться як форма та зміст.

А.А. Русецький підходить до визначення правоохоронної діяльності на регіональному рівні як практичної діяльності правоохоронних органів, спрямованої на забезпечення ефективної спільної роботи відповідних правоохоронних органів на регіональному рівні задля досягнення конкретної, чітко встановленої мети [144, с. 44]. Уявляється, що автор використовує вузький підхід до визначення правоохоронної діяльності, виокремлюючи її сутнісні характеристики, обумовлені регіональними особливостями реалізації правоохоронної функції.

Більш ґрунтовно до визначення мети правоохоронної діяльності підходить М.Б. Палій, яка переконана, що правоохоронна діяльність спрямована насамперед на виконання завдань щодо забезпечення законності та правопорядку, захисту прав і свобод людини та громадянина, охорони прав і законних інтересів державних органів та установ, недержавних організацій, трудових колективів і громадських об'єднань, боротьби зі злочинами та іншими видами правопорушень [145, с. 14]. Поряд із деталізацією завдань правоохоронної діяльності щодо забезпечення законності у публічному управлінні, вчена уточнює й об'єкти правоохорони, які включають такі складові елементи, як: а) права і свободи людини та громадянина; б) права і законні інтереси державних органів та установ; в) недержавні організації; г) трудові колективи; д) громадські об'єднання.

За справедливим твердженням І.Ю. Хомишин, одним із головних принципів охорони правопорядку є участь у цьому процесі представників територіальної громади. Вчена підкреслює, що особливої актуальності набувають уміння та навички поліцейських будувати ефективні взаємовідносини з громадськими правоохоронними формуваннями та їх окремими представниками [146, с. 6].

Висловлені твердження дають підстави для виокремлення характерної особливості реалізації правоохоронної функції публічного управління на місцевому рівні, здійснення якої відбувається у тісній взаємодії із територіальними громадами за безпосередньої організуючої ролі органів місцевого самоврядування, законодавчі підстави функціонування яких визначені у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає роль місцевого самоврядування у процесі здійснення народовладдя, правові, економічні та фінансові основи місцевого самоврядування, державні гарантії та правові принципи його здійснення.

Відповідно до статті 2 коментованого законодавчого акту, місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність

територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [20]. Інакше кажучи, місцеве самоврядування в Україні виступає в якості проголошеної на конституційному рівні, самостійної, або ж під відповідальність самоврядних органів, діяльність населення щодо вирішення питань місцевого значення, зумовлених власними інтересами або історичними особливостями соціально-економічного і політичного розвитку територій.

Місцеве самоврядування слугує дієвим механізмом реалізації народовладдя та одним з основоположних конституційних принципів, адже відповідно до статті 5 Конституції України, народ виступаючи в ролі носія суверенітету та єдиного джерела влади, здійснює останню безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [40].

У науковій літературі іноді можна зустріти доволі дискусійні висновки щодо відсутності сучасної системи адміністративного законодавства, що регулює питання взаємодії поліції і органів місцевого самоврядування [147, с. 160].

Разом з цим, аналіз ст.ст. 26, 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дозволяє висновувати протилежне, оскільки до питань місцевого значення, серед іншого, віднесено й охорону публічного порядку та безпеки, організацію та утримання місцевих органів правопорядку, вирішення питань про чисельність та витрати на утримання їх працівників, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов.

Слід підкреслити, що на теперішній час серед науковців та практиків сформовано єдиний підхід до розуміння актуальності та своєчасності питання про утворення місцевих органів правопорядку.

Досвід функціонування Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», на думку М.Я. Петренка, переконливо засвідчив нагальну потребу в створенні на

регіональному рівні спеціальних органів підтримання правопорядку, наділених правом застосування примусу для забезпечення громадського порядку на території відповідних населених пунктів і реалізації владних повноважень представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування [148, с. 89]. Відтак, головне призначення органів місцевого самоврядування у вказаному напрямку полягає у створенні необхідних правових, організаційних, матеріальних та фінансових умов для успішної організації та функціонування місцевих органів правопорядку.

У той же час, правові механізми функціонування таких підрозділів на місцевому рівні на теперішній час не сформовані. Аналогічну думку висловлює й С.В. Павленко, який цілком обґрунтовано стверджує, що у системі місцевого самоврядування немає спеціальних правоохоронних органів, на які повною мірою можна було б покласти забезпечення виконання завдань та повноважень місцевого самоврядування у сфері правоохоронної діяльності. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає сільським, селищним, міським радам право приймати рішення щодо створення міліції, яка б утримувалася за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, але підстави й умови її створення, функції, завдання та повноваження такої міліції чинним законодавством не визначені [149, с. 16].

З огляду на висловлену позицію, створення сприятливих умов для діяльності місцевих органів охорони правопорядку розглядається нами як одна з перспективних форм взаємодії територіальної громади та органів Національної поліції за організуючої ролі органів місцевого самоврядування.

Окремий напрямок взаємодії органів Національної поліції із територіальними громадами реалізується за допомогою представницьких органів місцевої влади, для яких законом встановлено особливий порядок формування. Зокрема, відповідно до статті 45 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення), районна, обласна рада складається з депутатів, які обираються жителями відповідного села, селища, міста, району в місті, району, області на

основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування [20].

У загальному вигляді представницькі повноваження територіальних громад найбільш повно визначив М.М. Баймуратов, який відніс до їхньої компетенції:

- формування виборних органів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад;
- обрання виборних посадових осіб місцевого самоврядування (сільського, селищного, міського голови);
- ініціювання питання щодо утворення органу самоорганізації населення, його обрання та дострокове припинення повноважень;
- дострокове припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування у разі, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень;
- відкликання депутата місцевої ради [150, с. 11].

Не менш значущим напрямком діяльності органів місцевого самоврядування у сфері організації взаємодії територіальних громад та територіальних органів Національної поліції України виступає забезпечення проведення місцевих референдумів, які являють собою форму прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування.

Вказана правова форма має конституційне походження, адже відповідно до статті 38 Конституції України, громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [40].

Конституційні положення щодо реалізації права територіальної громади на організацію та проведення місцевого референдуму деталізується у статті 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка визначає поняття

місцевого референдуму, його предмет, питання, які не можуть бути віднесені до прийняття на місцевому референдумі, правову природу рішень місцевого референдуму, а також порядок його призначення та проведення [20].

Водночас, коментований законодавчий акт оминає увагою питання щодо визначення суб'єктів місцевого референдуму, до числа яких, на нашу думку, мають бути віднесені територіальні органи Національної поліції. Висловлену думку поділяє й О.В. Плахотнік, який пропонує розглядати у якості суб'єктів місцевого референдуму: а) державні органи загальної та спеціальної компетенції, які відповідно до своїх повноважень здійснюють діяльність щодо забезпечення конституційного права громадян України на участь у референдумах; б) систему суб'єктів громадянського суспільства, які забезпечують конституційне право громадян України на участь у референдумах. Підкреслимо, що до суб'єктів спеціальної компетенції, вчений, поряд із Центральною виборчою комісією, відносить і органи охорони правопорядку [151, с. 17]. Важливо відмітити й те, що право на участь у місцевому референдумі належить усім громадянам, які проживають на відповідній території, мають відповідні виборчі права й реалізують вказане право на безпосередній та добровільній основі, а охорона зазначених прав громадян має знаходитися у виключній компетенції місцевих органів охорони правопорядку.

Ключова роль територіальних органів Національної поліції в процесі організації та проведення місцевих виборів простежується в процесі висвітлення статистичних даних щодо підготовки до проведення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2020 року.

Так, відповідно до постанови Верховної Ради України від 15.07.2020 № 795-IX «Про призначення чергових місцевих виборів у 2020 році» [152], на території держави утворено 1660 територіальних виборчих комісій, з яких під цілодобову охорону 3360 працівників поліції взято 1642 територіальних виборчих комісії. Крім того, для охорони дільничних виборчих комісій залучено 38 514 поліцейських. Тільки у «день тиші» територіальними органами поліції

складено 93 протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, за шістнадцятьма фактами відомості внесено до ЄРДР [153].

Таким чином, Національна поліція виступає одним з основних суб'єктів забезпечення правопорядку на місцевому рівні. У той же час, у взаємодії поліції та територіальних громад яскраво простежується організуюча роль органів місцевого самоврядування. Уявляється, що інтереси місцевого самоврядування у правоохоронній сфері пов'язані з можливістю реалізації конкретних потреб територіальної громади щодо забезпечення особистої та майнової безпеки громадян, забезпечення громадського спокою, створення належних умов для нормального функціонування підприємств, установ, організацій тощо.

За такого підходу основна функція держави спрямовується на розробку загальнодержавних програм, спрямованих на зміцнення публічного порядку та безпеки, створення правових та економічних умов для вирішення питань місцевого значення, пов'язаних із реалізацією правоохоронної функції. Інакше кажучи, державна політика в даному випадку спрямовується на вирішення стратегічних питань правоохоронної діяльності, а місцеве самоврядування, яке за справедливим твердженням В.В. Кадали, відіграє ключову роль у забезпеченні охорони прав, свобод і законних інтересів громадян [154, с. 48], акумулює питання щодо тактики охорони публічного порядку і безпеки, тобто реалізує механізми їх забезпечення.

Відтак, аналіз діючого законодавства та практики його реалізації дозволяє виокремити низку повноважень, які знаходяться у компетенції органів місцевого самоврядування під час реалізації правоохоронної функції, зокрема:

- визначення завдань та розроблення заходів, спрямованих на забезпечення контролю за дотриманням нормативно-правових актів місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод громадян;

- утворення за рахунок коштів місцевих бюджетів місцевих органів охорони правопорядку, їх штатної чисельності, витрат на їхнє утримання тощо;

- заслуховування звітів керівників територіальних органів та підрозділів Національної поліції;
- створення належних умов для роботи поліції (надання службових приміщень, засобів зв'язку, надання комунальних послуг, забезпечення працівників поліції житловою площею, виділення місць у дитячих та навчальних закладах тощо);
- участь у межах своєї компетенції у забезпеченні безпеки дорожнього руху;
- здійснення заходів щодо рятування людей, захисту їх життя та здоров'я, збереженню їх матеріальних цінностей, у разі введення режиму надзвичайної ситуації, обумовленого стихійними лихами, екологічними катастрофами, епідеміями, епізоотіями, пожежами, масовими порушеннями публічного порядку та безпеки;
- сприяння діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення режиму законності та правопорядку на адміністративній території територіальної громади;
- залучення громадян до участі у забезпеченні публічного порядку та безпеки.

Аналіз вказаних повноважень свідчить про те, що деякі з них знаходяться у одночасному спільному віданні територіальних органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування, у зв'язку з чим здійснити їх розмежування виглядає вкрай складним завданням. Висловлену думку поділяє й О.С. Дніпров, коли підкреслює, що взаємодія вищевказаних суб'єктів могла б бути більш ефективною та впорядкованою, якби можна було б розмежувати їхні повноваження в усіх сферах громадського життя. На практиці виконати це складно, адже і органи місцевого самоврядування і поліція, виконують низку функцій державного рівня так само як і місцевого [155, с. 18]. Вирішення вказаного питання нами вбачається у запровадженні на законодавчому рівні можливості укладення адміністративних договорів про співпрацю у правоохоронній сфері між органами місцевого самоврядування та органами

Національної поліції України. З метою практичної реалізації вказаної пропозиції, вважаємо за доцільне доповнити статтю 88 Закону України «Про Національну поліцію» частиною 3 наступного змісту: «керівники територіальних органів Національної поліції укладають договори про співпрацю з органами місцевого самоврядування, з метою забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку».

Разом з цим, процес формування організаційно-правових основ функціонування місцевих органів охорони правопорядку триває вже не одне десятиліття та в теперішній час проходить процес свого становлення. Визнання місцевого самоврядування на конституційному рівні у якості однієї з провідних форм народовладдя, правове закріплення самостійності територіальних громад та їх відносної відособленості від органів виконавчої влади, обумовило необхідність та своєчасність винайдення нових шляхів забезпечення публічної безпеки і порядку через взаємодію місцевої громади та органів Національної поліції.

Слід констатувати, що організаційна побудова Національної поліції в її сучасному вигляді не передбачає у своїй структурі функціонування підрозділів місцевої поліції. Відповідно до частини 3 статті 13 Закону України «Про Національну поліцію», у складі поліції функціонують: кримінальна поліція; патрульна поліція; органи досудового розслідування; поліція охорони; спеціальна поліція; поліція особливого призначення [21].

Однак, у найбільш повному вигляді функція взаємодії з територіальними громадами розкривається в службовій діяльності підрозділів превенції, правовий статус яких визначено на підзаконному рівні, адже Закон України «Про Національну поліцію», на жаль також оминув увагою необхідність визначення порядку їх створення та функціонування. Наявність окресленої законодавчої прогалини також підтверджують й інші науковці. Зокрема, В.А. Глуховеря наголошує на необхідності визначення правового статусу поліції превентивної діяльності. На думку вченого, фактичне існування даного підрозділу вимагає внесення відповідних законодавчих змін, в частині визначення структури

Національної поліції [156, с. 22]. З огляду на існування вказаної прогалини у законодавстві, вважаємо за доцільне зупинитися на правоохоронних функціях поліції превентивної діяльності більш докладно.

Дефініція «превенція», твердить Н.І. Дідик, має латинське походження, та означає попередження, запобігання кримінальним правопорушенням. У праві превентивними заходами називають профілактичні та інші заходи, спрямовані на запобігання кримінальним правопорушенням та іншим правопорушенням [157, с. 190].

Превентивна діяльність, на думку В.В. Сокурєнка, являє собою спеціальний вид діяльності уповноважених на це спеціальних органів поліції, спрямований на здійснення системи загальних та спеціальних заходів з виявлення й усунення причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень, та вплив на осіб, схильних до протиправної поведінки [75, с. 71]. Уявляється, що використовуючи правову дефініцію «спеціальний орган поліції», вчений висловлює слушну пропозицію щодо необхідності надання спеціального статусу підрозділам превентивної діяльності, з визначенням повноважень у сфері взаємодії із територіальними громадами та органами місцевого самоврядування.

Як вже зазначалось, Закон України «Про Національну поліцію» не передбачає в структурі Національної поліції наявність підрозділів превентивної діяльності, але, в той же час, в тексті коментованого законодавчого акту законодавець неодноразово використовує правові категорії «превенція» та «превентивна діяльність». Наприклад, відповідно до статті 23 цього закону на поліцію покладено повноваження щодо здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень [21].

Стаття 31 вищевказаного закону визначає превентивні поліцейські заходи, до яких відноситься: перевірка документів особи; опитування особи; поверхнева перевірка і огляд; зупинення транспортного засобу; вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території; обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю; проникнення до житла

чи іншого володіння особи; перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ; застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису; перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб; поліцейське піклування [21].

Центральне місце в організації роботи підрозділів превентивної діяльності посідає Департамент превентивної діяльності Національної поліції України, який виступає в ролі структурного підрозділу центрального органу управління поліції, який у межах компетенції організовує та забезпечує виконання Національною поліцією України покладених на неї законодавством України функцій щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, організації роботи дозвільної системи, превентивної та профілактичної діяльності, у тому числі в дитячому середовищі, запобігання та протидії домашньому насильству Про затвердження [158]. Аналіз вищевказаної норми свідчить про юридичну й фактичну системну цілісність підрозділів превентивної діяльності, однак їх організаційне розташування в системі органів Національної поліції України значно обмежує можливості органів місцевого самоврядування чинити організаційно-розпорядчий вплив на вказані підрозділи, в частині спільної реалізації правоохоронної функції.

Велике значення, на думку Клочка А.М., мають такі форми їх співробітництва, як проведення спільної профілактичної роботи, заслуховування звітів посадових осіб з питань забезпечення правопорядку. Але в будь-якому випадку, стверджує автор, не можна говорити про підпорядкованість органів поліції, що функціонують на районному рівні, главам органів місцевого самоврядування, слід вести мову про можливість їх конструктивної взаємодії й співпраці [159, с. 107].

Основні напрямки такої взаємодії відображені у низці правових актів Національної поліції України та інших центральних органів виконавчої влади.

Характерною особливістю сучасного адміністративно-правового забезпечення у сфері протидії злочинності на місцевому рівні є його комплексний характер, який дозволяє задіювати до охорони публічного порядку та безпеки на місцевому рівні всі органи публічного управління, як державні, так і громадські. Зазначений підхід дозволяє успішно реалізовувати на регіональному рівні комплексні цільові програми взаємодії місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та органів охорони правопорядку у правоохоронній сфері.

Зокрема, на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.02.2013 №51-р «Про схвалення Концепції Державної цільової правоохоронної програми встановлення сучасних систем безпеки, застосування засобів зовнішнього контролю (спостереження) та швидкого реагування на період до 2016 року» [160], Закону України «Про дорожній рух» [142], Закону України «Про Національну поліцію» [21], Указу Президента України від 15.12.2006 №1087 «Про заходи щодо зміцнення правопорядку і посилення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів» [161], рішення Маріупольської міської ради від 08.04.2016 № 7/6-331 «Про затвердження комплексної Програми профілактики та попередження злочинності в місті Маріуполі «Пропорядок 2016-2017» [162], Маріупольською міською радою спільно з Головним управлінням Національної поліції в Донецькій області розроблено Міську комплексну Програму профілактики та протидії злочинності в місті Маріуполі «Безпечне місто».

Мета зазначеної Програми полягає в об'єднанні зусиль місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів для створення безпечного середовища, сприятливого для комфортного проживання жителів місцевої громади. Відтак, головне завдання взаємодії вищевказаних органів публічної адміністрації на місцевому рівні полягає у запобіганні кримінальним та адміністративним правопорушенням, підвищенні рівня їхнього розкриття, підтримці нормального функціонування об'єктів життєзабезпечення міста, комплексне розв'язання проблеми забезпечення

охорони публічного порядку й безпеки, шляхом встановлення сучасних систем безпеки, застосування засобів зовнішнього контролю та організації швидкого реагування на правопорушення, підвищення рівня правосвідомості та обізнаності населення щодо можливості отримання якісних поліцейських послуг.

Разом з цим, за справедливим твердженням С.О. Бичіна, відбувається і зворотній процес, коли громадяни, відчуваючи реальне покращення стану захищеності від протиправних посягань, підвищують рівень довіри до правоохоронних органів, шляхом активного інформування органів охорони правопорядку про вчинені кримінальні правопорушення та інші події. Наприклад, динаміка злочинності у 2019 році на території м. Маріуполя характеризується збільшенням заяв і повідомлень, які надійшли від громадян, на 5% у порівнянні з 2018 роком. Загальна кількість таких заяв склала 118 тис., тобто на 10 тис. населення було скоєно 104 злочини. Разом з цим, у 2020 році, у порівнянні із аналогічним періодом минулого року, відмічається збільшення реєстрації заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події – 50211 (+3547) [163, с. 50], що може свідчити про підвищення довіри громади до поліції.

Крім того, аналіз функцій Департаменту превентивної діяльності дозволяє виокремити такі напрямки його діяльності, які прямо передбачають необхідність налагодження прямої взаємодії між територіальними органами Національної поліції та органами місцевого самоврядування, а саме:

- організація превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчинення правопорушень;
- інформування органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також громадськості про реалізацію Національною поліцією України державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної (громадської) безпеки і порядку;

- ужиття заходів з організації забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях;

- організація роботи щодо взаємодії з населенням та громадськими формуваннями з охорони публічного порядку;

- взаємодія у межах компетенції із структурними підрозділами Національної поліції, МВС, іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями з питань підтримання публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності [158]. Аналіз вказаних положень дозволяє констатувати, що функціональне оснащення діяльності підрозділів превентивної діяльності має зовнішнє та внутрішнє спрямування. І якщо внутрішньоорганізаційна функція реалізації таких повноважень має яскраво виражене субординаційне спрямування, то зовнішньоорганізаційний напрямок превентивної діяльності характеризується суто координаційними відносинами із іншими суб'єктами публічного управління, включаючи органи місцевого самоврядування.

З іншого боку, процес розвитку сучасного місцевого самоврядування обумовив соціальну потребу в органах охорони правопорядку, функції яких у найбільш повній мірі мали б підконтрольний характер на місцевому рівні та відповідали інтересам населення. Саме тому Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріпив за органами місцевого самоврядування функцію охорони публічного порядку й безпеки, визначив їх самостійність під час реалізації правоохоронної функції, що за логікою та змістом статті 38 цього закону передбачає можливість утворення місцевих органів охорони правопорядку.

За справедливим твердженням В.О. Басс, органи місцевого самоврядування усвідомлюють необхідність створення місцевої міліції, але формування їх бюджетів не передбачає витрат на її утримання. В Україні ухвалено низку нормативно-правових актів, а саме: Указ Президента України

“Про утворення місцевої міліції” від 22 січня 2001 р. № 29/2001, Постанову Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про місцеву міліцію” від 10 серпня 2004 р. № 1013. Проте їх положення донині не реалізовані [164, с. 1].

Але проблема, на нашу думку, полягає не тільки і, навіть, не стільки у недостатньому фінансуванні органів місцевого самоврядування, рівень якого протягом останніх років суттєво збільшився.

Йдеться, передовсім, про необхідність чіткого розмежування компетенції місцевих та загальнодержавних органів охорони правопорядку у сфері забезпечення публічного порядку й безпеки на регіональному рівні. Це означає, що частина повноважень, які наразі знаходяться у віданні підрозділів превентивної діяльності територіальних органів Національної поліції та управлінь патрульної поліції повинна бути передана відповідним підрозділам місцевої поліції.

Зазначена вимога виглядає цілком логічною, адже відповідно до частини другої статті 6 Кодексу України про адміністративні правопорушення, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, забезпечуючи відповідно до Конституції України додержання законів, охорону державного і громадського порядку, прав громадян, координують на своїй території роботу всіх державних і громадських органів по запобіганню адміністративним правопорушенням, керують діяльністю адміністративних комісій та інших підзвітних їм органів, покликаних вести боротьбу з адміністративними правопорушеннями [165].

Потребують уточнення й функції місцевих органів охорони правопорядку, оскільки уявляється, що деякі напрямки службової діяльності поліції не можуть бути віднесені до їхньої компетенції. Наприклад, С. Полтавець цілком обгрунтовано пропонує віднести до відання місцевої поліції функції контролю за виконанням земельного та природоохоронного законодавства; використання і охорони земель та інших природних ресурсів; контролю за дотриманням правил благоустрою; паркування автотранспорту; забезпечення охорони пам'ятників

історії і культури; дотримання правил архітектури та містобудування; розміщення зовнішньої реклами; дотримання правил торгівлі; забруднення території; знищення чи пошкодження зелених насаджень; належного утримання покриття доріг, тротуарів, прибудинкових територій; дотримання правил розміщення та функціонування МАФів, самовільного будівництва і зміни фасадів та споруд, самовільного зайняття земельних ділянок; охорони майна, яке належить міській громаді тощо [166]. Слід погодитися із думкою автора, адже цілком очевидно, що такі функції, як кримінальна та кримінально-процесуальна повинні залишитись у виключній компетенції загальнодержавних органів Національної поліції.

Не менш важливе питання також пов'язане із визначенням адміністративної території, на яку може розповсюджуватися компетенція місцевої поліції. Наприклад, відповідно до наказу МВС України від 27.04.2020 № 357 «Про затвердження Інструкції з організації реагування на заяви і повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України» [167], порядок дій диспетчера після отримання повідомлення про правопорушення або подію передбачає можливість задіяння нарядів поліції, які обслуговують іншу адміністративну територію. У зв'язку з цим виникає запитання, чи можливе застосування аналогічного порядку в діяльності підрозділів місцевої поліції?

Наприклад, на переконання Т.І. Гудзь, органи місцевої поліції мають працювати виключно на території своєї територіальної громади. Однак, в окремих випадках ці органи можуть застосовуватись на території іншої територіальної громади. Цими випадками, зокрема, можуть бути встановлення Президентом України надзвичайного стану або відповідні заходи МВС щодо затримання злочинців, припинення порушень громадського порядку, масових порушень публічного порядку і безпеки тощо [168, с. 158]. Уявляється, що законодавче визначення порядку взаємодії підрозділів місцевої поліції із органами Національної поліції загальнодержавного рівня, а також підстав щодо

можливості їхнього використання на території обслуговування інших територіальних підрозділів поліції, сприятимуть науково обґрунтованому визначенню їх адміністративно-правового статусу.

Таким чином, роль органів місцевого самоврядування в організації взаємодії поліції та територіальних громад має соціально обумовлений характер та реалізується у наступних напрямках:

- визначення, у взаємодії із територіальними органами Національної поліції, пріоритетних завдань щодо охорони публічного порядку й безпеки, а також планів роботи щодо реалізації правоохоронної функції;
- здійснення публічного контролю за станом охорони публічного порядку та безпеки;
- заслуховування звітів керівників територіальних органів Національної поліції щодо рівня криміногенної обстановки на території обслуговування та стану забезпечення публічного порядку та безпеки;
- заохочення, в межах компетенції, працівників територіальних органів Національної поліції, а також внесення пропозицій про застосування заходів дисциплінарного стягнення за порушення працівниками службової дисципліни;
- участь у фінансуванні та матеріально-технічному забезпеченні регіональних програм правоохоронної спрямованості.

2.3 Напрямки взаємодії поліції з населенням у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки

Забезпечення публічного порядку та безпеки виступає основоположним напрямком державної політики у правоохоронній сфері. Разом з цим, на органи Національної поліції покладено функцію взаємодії з територіальними громадами та їх виконавчими суб'єктами – органами місцевого самоврядування.

Досвід поліцейської діяльності дозволяє твердити про її ефективність виключно за умови активної підтримки з боку місцевої громади та створенні між ними партнерських відносин.

На думку експертів, довіра між владою і громадою та вміння самоорганізовуватися є однією з найважливіших ознак соціального капіталу. Без цих важливих характеристик громада виглядає як звичайне безініціативне населення, що проживає на певній території, а управлінська діяльність місцевої влади зведена лише до вузького кола адміністративних функцій [169, с. 76].

Я.А. Жаліло справедливо вказує на сформовану в державі тенденцію до посилення спроможності громад реалізовувати конкретні проєкти з вирішення нагальних питань місцевого розвитку, яка стала можливою завдяки успішному проведенню бюджетної та податкової реформи, що значно зміцнили податковий і бюджетний потенціал громад [170, с. 7].

Отже, в процесі визначення напрямків взаємодії поліції з населенням у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки, доцільно зосередити увагу на з'ясуванні різноманітних форм реалізації таких проєктів у сфері охорони публічного порядку й безпеки.

Аналіз наукової літератури дозволив сформулювати розуміння спільних проєктів в діяльності територіальних громад як форми їхнього співробітництва з іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин, яка виражається у реалізації комплексу робіт, об'єднаних спільною для учасників проєкту метою, яка відповідає стратегії місцевого розвитку, і які (роботи) реалізуються за спільні кошти учасників проєкту (як з бюджетних, так і з інших незаборонених джерел) для отримання спільної вигоди всіх учасників унаслідок спільного використання продукту проєкту [43, с. 139]. З огляду на висловлену думку, реалізація спільних проєктів територіальних органів Національної поліції та територіальних громад може бути представлена у більш широкому вигляді як форма взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері реалізації правоохоронної функції публічного управління.

Таким чином, актуалізується питання щодо теоретичного осмислення форм взаємодії органів Національної поліції та територіальних громад, в частині реалізації спільних проєктів, спрямованих на забезпечення публічного порядку й безпеки.

Для більш глибокого з'ясування зазначеного питання, вважаємо за доцільне здійснити класифікацію форм взаємодії у вказаній сфері публічного управління. Підкреслимо, що значення класифікації як методу наукового пізнання, не обмежується лише узагальненням проаналізованої інформації та виокремленням сутнісних ознак спільної діяльності, але виступає необхідною передумовою для здійснення аналізу форм взаємодії, виявлення конкретних методів та засобів спільного забезпечення публічного порядку та безпеки.

При цьому, аналіз наукової літератури дає підстави для висновку про відсутність уніфікованого підходу до розуміння форм взаємодії поліції та територіальних громад, відтак, не можна однозначно стверджувати про існування чітко визначеної їх систематизації у сфері реалізації правоохоронної функції.

Вказаний чинник обумовлює практичну неможливість обрання найбільш ефективних форм взаємодії територіальних органів Національної поліції та територіальних громад у певному напрямку забезпечення публічного порядку й безпеки. Саме тому слід визнати високою ступінь теоретичного та практичного значення, в процесі дослідження форм взаємодії поліції та громадськості, визначення їх поняття, систематизації, здійснення аналізу такої взаємодії тощо.

Пріоритетне значення в службовій діяльності поліції мають форми співпраці з населенням, які безпосередньо пов'язані із протидією кримінальним та адміністративним правопорушенням, підтриманням публічного порядку у громадських місцях, містяться у низці законодавчих актів, першорядне місце серед яких посідає Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону».

Так, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону проводять свою діяльність під контролем органів Національної поліції, підрозділів Державної прикордонної служби України шляхом: 1) спільного з поліцейськими, прикордонниками патрулювання і 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; участі в забезпеченні охорони громадського порядку під час проведення масових заходів, погоджених у випадках, передбачених законом, з виконавчими органами місцевого самоврядування; 2) проведення разом з 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; 3) участі у заходах правоохоронних органів, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень [77].

Окремі форми взаємодії громадських об'єднань із органами Національної поліції передбачені Законом України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», стаття 17 якого передбачає можливість залучення вищевказаних громадських інституцій до:

1) виконання пріоритетних завдань у сфері запобігання та протидії домашньому насильству;

2) проведення тренінгів, семінарів, інших заходів для фахівців, які працюють у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, у тому числі працівників сфери освіти, сфери охорони здоров'я, працівників правоохоронних органів та для осіб, які належать до вразливих верств населення;

3) виконання програм для кривдників та постраждалих осіб;

4) надання соціальних послуг постраждалим особам, у тому числі постраждалим дітям, виключно за згодою постраждалих осіб або їхніх законних представників, а якщо батьки, інші законні представники дитини, законні представники недієздатної особи є кривдниками або ухиляються від захисту прав та інтересів дитини або недієздатної особи - за згодою органу опіки та піклування;

5) проведення серед населення, у тому числі серед дітей та молоді, інформаційних кампаній щодо форм, проявів і наслідків домашнього насильства, інших заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству;

б) утворення спеціалізованих служб підтримки постраждалих осіб і забезпечення їх функціонування [171].

Дещо застарілою, і наразі не функціонуючою формою взаємодії поліції й громади виступало функціонування інституту громадських вихователів, заснованого з метою підвищення ролі громадськості у вихованні неповнолітніх, які вчинили правопорушення, Положення про який скасовано Законом України «Про дерадянізацію законодавства України» [172].

Нагадаємо, що відповідно до скасованого Положення про громадських вихователів неповнолітніх, призначення громадського вихователя здійснюється у разі, коли неповнолітній: а) звільнений з місця позбавлення волі; б) засуджений умовно, або до міри покарання, не зв'язаної з позбавленням волі, або відносно якого виконання вироку до позбавлення волі відстрочено; в) вчинив злочин, але звільнений від кримінального покарання внаслідок акту амністії або в зв'язку з недоцільністю застосування кримінального покарання; г) вчинив діяння, що містить ознаки злочину, до досягнення віку, з якого настає кримінальна відповідальність, або звільнений від кримінальної відповідальності в зв'язку із застосуванням заходу громадського впливу; д) повернувся з спеціальної навчально-виховної або лікувально-виховної установи; е) вчинив правопорушення, що тягне за собою застосування заходу громадського впливу або адміністративного стягнення; є) вживає спиртні напої, наркотичні, лікарські та інші засоби, що викликають одурманювання; ж) систематично самовільно залишає сім'ю у віці до 16 років; з) злісно ухиляється від навчання або роботи; и) систематично займається азартними іграми, а також веде антигромадський спосіб життя.

Разом з цим, окрема група форм співпраці поліції та територіальних громад передбачає реалізацію спільних заходів, які лише опосередковано пов'язані із

забезпеченням публічного порядку та безпеки, оскільки виконують профілактичну функцію.

Наприклад, для характеристики форм співпраці патрульної поліції та самоврядних органів охорони правопорядку, В. Орлов використовує положення проекту Закону України «Про муніципальну варту» [173], відповідно до якого формами співробітництва двох вищевказаних суб'єктів правоохоронної діяльності є: складання та реалізація спільних планів розстановки сил і засобів; проведення спільних дій щодо охорони громадського порядку, у тому числі і у місцях скупчення людей, проведення спортивних та розважальних заходів; налагодження постійно діючих каналів обміну оперативною інформацією; проведення спільних заходів щодо службової підготовки особового складу муніципальної варту та органів охорони правопорядку; використання загальнодержавних інформаційних реєстрів, доступ до яких дозволено муніципальній варті [174, с. 166]. З одного боку цілком логічними та зрозумілими виглядають намагання автора розкрити специфіку правовідносин між правоохоронними органами та органами місцевого самоврядування, які в даному випадку репрезентовані муніципальною вартою. Але в той же час, остання володіє всіма ознаками правоохоронного органу місцевого рівня, що безумовно звужує підхід до співвідношення вищевказаних суб'єктів правовідносин.

Уявляється, що форми взаємодії поліції та територіальних громад, які безпосередньо не пов'язані із протидією кримінальним та адміністративним правопорушенням, мають набагато ширший арсенал, адже включають: інститути спостерігачів від громадських організацій (громадські ради при територіальних органах Національної поліції); робочі групи для здійснення різних заходів громадських організацій; регулярні зустрічі з представниками національних діаспор; проведення тематичних круглих столів, семінарів, конференцій; організація занять, навчання з різними групами населення (школярами, жителями та ін.) з проблематики безпеки і підтримання правопорядку; проведення інформаційно-пропагандистських акцій; проведення благодійних

акцій з надання допомоги соціально вразливим групам населення (дітям-сиротам, інвалідам та ін.); організація тематичних олімпіад серед молоді з правоохоронної проблематики, організація виїзних оздоровчих та інших культурно-масових заходів для молоді (юних правозахисників, важких підлітків і ін.); проведення тематичних автопробігів з організацією вікторин, конкурсів і змагань; організація прямої «гарячої лінії» для населення; виїзди в населені пункти комплексних бригад (громадських приймалень) співробітників поліції, членів громадської ради, психологів, юристів; організація навчальних семінарів для громадських працівників, які беруть активну участь у правоохоронній діяльності; організація шефства над освітніми закладами, в яких навчаються діти загиблих співробітників органів внутрішніх справ та Національної поліції.

Слід підкреслити, що вищевказані форми взаємодії органів місцевого самоврядування та територіальних органів Національної поліції мають переважно профілактичний характер та пов'язані із здійсненням превентивних заходів щодо забезпечення публічного порядку та безпеки.

У той же час, на регіональному рівні набули поширення спільні проєкти поліції й населення в рамках реалізації програм місцевого розвитку, в частині забезпечення публічної безпеки і порядку. Побудова вказаних систем безпечного середовища, на думку Б. Щура, передбачає спільне здійснення органами місцевого самоврядування, органами Національної поліції, іншими державними, громадськими та іншими органами комплексу заходів та дій, спрямованих на забезпечення захисту життєво важливих інтересів особистості та суспільства в місті та його районах від загроз, що перешкоджають їх нормальній життєдіяльності [175, с. 105].

Створення ефективного безпекового середовища на місцевому рівні стало можливим завдяки реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12.01.2015 [176]. Результатом впровадження вказаної реформи має стати створення ефективною, прозорою, відкритою та гнучкою структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти

та реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

З огляду на це, вважаємо за доцільне проаналізувати деякі соціально-орієнтовані регіональні проекти створення безпечного середовища на прикладі взаємодії ГУНП в Донецькій області із територіальними громадами. Реалізація державної політики у сфері дотримання прав людини передбачає активне запровадження механізмів взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства. Одним із успішних прикладів такої взаємодії виступає спільна діяльність поліції та територіальних громад Донецької області, у напрямку протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням.

Відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 710-р «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Донецької області» [177], на території області утворено 66 територіальних громад, з яких 46 знаходяться на території обслуговування Головного управління, а 20 на території, тимчасово не підконтрольній українській владі.

У зв'язку із запровадженням нового територіального устрою в країні, зазнала змін і структура Головного управління та підпорядкованих підрозділів, яка, відповідно до наказу Національної поліції України від 23.12.2021 №1020 «Про організаційно-штатні зміни в Головному управлінні Національної поліції в Донецькій області» [178], наразі складається з 3 районних управлінь та 2 районних відділів, до складу яких увійшли 11 відділів та 7 відділень поліції області.

Покрокова реалізація одного з найбільш пріоритетних завдань службової діяльності поліції Донецької області щодо налагодження дієвої співпраці з населенням здобула нормативного закріплення у Стратегії розвитку Донецької області на період до 2027 року [179]. Зокрема, головною метою виконання Плану заходів з реалізації у 2021-2023 роках вищевказаної Стратегії, стало максимальне наближення базових послуг до населення регіону, а також інших галузевих

загальнодержавних реформ, включаючи реформу системи соціального захисту (зокрема, щодо затвердження стандартів обслуговування населення, створення центрів, в яких в одному приміщенні надаються адміністративні та соціальні послуги тощо).

Тому одним з першочергових завдань керівництва поліції області, є організація взаємодії з головами громад, керівниками територіальних підрозділів інших правоохоронних органів системи МВС України, у напрямку забезпечення цивільного захисту населення, пожежної безпеки та правопорядку.

Стратегією передбачено будівництво комплексних Центрів безпеки громадян на території 11 майбутніх об'єднаних територіальних громад. В Центрі безпеки громади буде знаходитись пожежно-рятувальна служба, підрозділи поліції, що дозволить створити сучасну та ефективну систему захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій, оперативно та на високому рівні забезпечувати безпеку людини, а у разі необхідності, - надавати їй своєчасну допомогу.

Іншим, не менш важливим завданням, визначеним у Стратегії, стало припинення негативного впливу збройного конфлікту на дітей, створивши їм Простори миру та безпеки, тобто винайдення нових шляхів до вирішення конфліктів, як у дитячому, так надалі і в дорослому житті. Вирішення зазначеного завдання бачиться нами в об'єднанні зусиль вчителів, батьків та поліцейських, з метою збереження дитини від вчинення кримінальних та адміністративних правопорушень, попередження булінгу, мотивації дітей до правосвідомої і толерантної поведінки та сприянні успішному розвитку дитини.

Слід підкреслити, що впровадження інноваційних форм профілактики правопорушень серед дітей є одним з основних напрямків діяльності поліції Донецької області, з метою чого було розроблено та інтегровано в роботу «Регіональну програму профілактики правопорушень серед дітей на території Донецької області на 2019 – 2022 роки», затверджену розпорядженням Голови ОДА від 23.11.2018 № 1410/5-18 [82], головною метою якої є зниження рівня правопорушень серед неповнолітніх, здійснення діяльності, спрямованої на

реалізацію та захист прав і свобод дітей, розвиток їх творчих здібностей, удосконалення морального, патріотичного виховання, підвищення правосвідомості, надання можливостей для самореалізації та підвищення їх творчої активності. Подолання та вирішення конфліктів серед дітей та молоді, шляхом надання різноманітних соціальних, освітніх, правових послуг, налагодження партнерських відносин між працівниками органів виконавчої влади та громадськістю у протидії правопорушенням у підлітковому середовищі.

За сприяння Головного управління Національної поліції в Донецькій області, Програми Розвитку ООН, Маріупольського Союзу Молоді та при підтримці Управління забезпечення прав людини Національної поліції України, 19 поліцейських Донеччини отримали сертифікати тренерів з базових навичок медіатора шкільної служби порозуміння (17 інспекторів з ювенальної превенції, та 2 інспектори патрульної поліції). Отримані навички поліцейські - медіатори успішно використовують в своїй професійній роботі, як спеціалісти з врегулювання конфліктів серед школярів та в якості професіоналів допомагають створювати шкільні служби порозуміння, передають свої знання та досвід підліткам.

Одним з пріоритетних напрямків діяльності поліції Донецької області, яке перебуває на постійному контролі з боку керівництва обласного Главку, є профілактика правопорушень, пов'язаних з незаконним обігом наркотиків. Жахливі статистичні дані твердять про перебування на диспансерному обліку в лікувальних закладах Донецької області через психічні та поведінкові розлади внаслідок вживання наркотиків понад 11 тисяч людей.

У цьому напрямку, за підтримки обласної державної адміністрації, впроваджено у практичну діяльність «Регіональну програму профілактики правопорушень з протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів у Донецькій області на 2019-2021 роки» [180]. Аналогічні цільові програми «Стоп наркотик» розроблені Покровським райуправлінням поліції, а також Дружківським,

Добропільським, Лиманським, Курахівським, Костянтинівським підрозділами поліції та затверджені на сесіях міських рад.

Заходи, визначені вищевказаними програмами, передбачають:

- вдосконалення оперативної роботи з протидії злочинним організаціям, які здійснюють нелегальний трафік та реалізацію наркотиків;
- впровадження нових методів виявлення та розслідування наркозлочинів;
- посилення контролю за виробництвом, відпуском, обліком, наркотичних речовин, психотропних засобів та прекурсорів;
- створення системи моніторингу ефективності заходів протидії поширенню наркоманії;
- науково обґрунтований підхід до медичного забезпечення, соціальної реабілітації та соціальної реінтеграції наркозалежних осіб, удосконалення програм замісної терапії;
- підвищення рівня поінформованості населення щодо наслідків вживання наркотиків (із залученням неурядових організацій, органів самоврядування та ЗМІ та використанням сучасних, дієвих форм комунікації);
- спільні тренінги для поліцейських, медиків та соціальних працівників.

На жаль, найбільш вразливою до наркоманії є молодь. Поліцейськими за чотири місяці поточного року в навчальних закладах, закладах культури та спорту з дітьми проведено 341 профілактичний захід. Результати проведеної роботи 38 разів висвітлено у засобах масової інформації, на сторінках соціальної мережі «Фейсбук» та відомчих сайтах ГУНП в області.

Інспекторами ювенальної превенції, спільно з учасниками ГО «Молодіжна ліга майбутніх поліцейських», проведено 83 профілактичних заходи із неповнолітніми у закладах загальної середньої освіти області щодо шкідливості впливу наркотиків на організм людини, відповідальності за порушення у сфері незаконного обігу наркотиків, 542 зустрічей із зазначеної тематики з батьками та особами, які їх замінюють, щодо забезпечення належних умов виховання, навчання та розвитку дітей, організації їх змістовного дозвілля, 3 рейди у місцях найбільшої концентрації дітей, громадського відпочинку, а також ймовірного

вживання наркотиків із залученням громадськості та проведення відпрацювання таких місць.

Таким чином, ефективність реалізації партнерських відносин між Головним управлінням Національної поліції в Донецькій області й територіальними громадами безпосередньо залежить від їх спрямування на досягнення спільного кінцевого результату – зниження рівня злочинності в регіоні, який на теперішній час складає майже 46 кримінальних правопорушень на 10 тисяч населення, що є одним із найнижчих у державі.

За результатами соціологічного дослідження, відображеного у «Звіті про результати опитування громадськості щодо оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України», Донецьку область віднесено до областей, в яких поліція отримала найвищі оцінки ефективності своєї роботи – 56,3%. Результати дослідження також показали превалювання рівня довіри над рівнем недовіри до поліції Донецької області. Так, «повністю та швидше довіряють» - 44,1% респондентів, «зовсім та швидше не довіряю» - 33,7%, «важко відповісти» - 22,1%.

Водночас, до головних страхів, які громадяни бояться пережити по відношенню до себе, респонденти Донецької області віднесли: 1) порушення ПДР – 75,5%; 2) хуліганство агресивних компаній – 66%; 3) шахрайства (з банківськими картками, телефонні) – 51,4%; 4) нелегальна торгівля алкоголем – 50,7%.

Уявляється, що вирішення зазначених питань полягає у здійсненні наступних заходів. З метою покращення стану безпеки дорожнього руху в діяльність поліції Донеччини впроваджено сучасні комплекси автоматичної фото- і відеофіксації порушень ПДР. На теперішній час на території Донецької області встановлено 244 камери інтелектуального відеоспостереження, кількість яких планується збільшити. Для зміцнення транспортної дисципліни на дорогах області УПД ГУНП в області планується збільшення у 2021 році кількості відпрацювань районів, де відмічається погіршення рівня безпеки дорожнього руху.

Не зважаючи на те, що на охорону публічного порядку на території Донецької області щоденно, в середньому, виставляється 628 працівників поліції або 267 патрулів, страх громадян перед хуліганством агресивних компаній та насильством, нападами та пограбуваннями на вулиці має значний показник. З метою забезпечення щонайшвидшого реагування поліцією на такі повідомлення громадян в кожному районному управлінні (відділі) поліції області запроваджено роботу телеграм каналів «Безпечне місто». Середній час реагування поліції області на правопорушення та події за підсумками I кварталу 2021 року склав 10 хвилин 13 секунд (5 місце по Україні). У подальшому на виконання заходів, які було передбачено Планом заходів з реалізації Стратегії розвитку органів системи МВС на період до 2020 року, затвердженого наказом НПУ від 28.12.2019 № 1352 [181], планується поетапне облаштування об'єктів системами для виклику нарядів поліції.

Занепокоєні мешканці області зростанням квартирних крадіжок, яке поліція області долає шляхом реалізації дорожньої карти проєкту «Безпечний будинок». Так, проведено ряд організаційно-практичних заходів. Загалом поліцейськими на території області вже обстежено 2 525 будинків, передбачається відкриття нових «Безпечних будинків», адже така робота має дієвий запобіжний ефект.

Актуальним питанням діяльності поліції області залишається й протидія шахрайствам, профілактика яких, передовсім, пов'язана із проведенням підрозділами кримінальної поліції зустрічей у трудових колективах та громадах, під час яких доводиться до відома населення інформація про схеми, які використовують шахраї, заходи, яких необхідно дотримуватись, щоб не стати жертвою злочину. На території обслуговування розповсюджуються інформаційні пам'ятки-застереження (особливо в місцях розташування платіжних терміналів і банкоматів). У взаємодії з відділом комунікації ГУНП в області розміщаються інформаційні білборди, банери, здійснюються виступи на телебаченні, радіо, публікації у ЗМІ та Інтернет-ресурсах.

Крім цього, більш ефективному виконанню поліцією Донеччини своїх завдань сприяє реалізація безпекових проєктів, серед яких «Безпечний будинок», співпраця з громадськими організаціями та міжнародними партнерами. Також у цьому році організуються заходи щодо впровадження проєкту «Безпечна вулиця» на території «приватного сектору».

Серед проєктів, які реалізуються за напрямком роботи підрозділів превентивної діяльності слід виділити наступні напрямки: «Безпечний будинок», «Відновні практики: прості рішення складних питань», «Кожній школі - медіатор», «Нові підходи до профілактики правопорушень у школах: створення служби порозуміння», «Наш шлях – від зернятка до ниви!», «Прості рішення складних питань», «Дитячий коп», «Діти+поліція=безпека та мир», «Простір миру та безпеки», «Шкільна служба порозуміння: досвід, партнерство та перспективи», «Smartмолодь Донеччини», «Особистий приклад», «Безмежний простір можливостей» тощо.

Характерною спільною ознакою вказаних проєктів є їх спрямованість на запобігання вчиненню адміністративних та кримінальних правопорушень, шляхом профілактичного впливу на поведінку учасників правовідносин. Зокрема, такі проєкти, як «Відновні практики: прості рішення складних питань», «Нові підходи до профілактики правопорушень у школах: створення служби порозуміння», «Кожній школі - медіатор», націлені на врегулювання поліцією конфліктних ситуацій у дитячих колективах за допомогою методу медіації.

Аналіз довідкової літератури дозволив констатувати, що термін «медіація» походить від латинського «mediatio» та означає посередництво.

В.Ю. Приходько переконаний, що медіація – це вид альтернативного врегулювання спорів, метод вирішення спорів із залученням посередника (медіатора), який допомагає сторонам конфлікту вирішити ситуацію таким чином, щоб вони самі змогли обрати той варіант рішення, який би задовольняв інтереси і потреби усіх учасників конфлікту [182, с. 743]. Іншими словами, медіація виступає в якості альтернативного механізму врегулювання конфліктів, які виникають, у переважній більшості випадків, між учасниками цивільних,

господарських, трудових та сімейних відносин, за допомогою третьої сторони з нейтральним статусом. Таким чином, традиційною сферою застосування медіації виступають приватно-правові відносини. У той же час, на переконання переважної більшості теоретиків юридичної науки та практикуючих юристів, медіація має високу ступінь ефективності й під час її застосування в процесі вирішення публічно-правових спорів, в адміністративних та кримінально-правових відносинах.

Наприклад, В. Фрич та О. Комарницька переконані, що втілення програм медіації (примирення) потерпілих і правопорушників у систему правосуддя дасть змогу змінити спосіб реагування системи правосуддя на злочини з карального на відновний, позитивно впливатиме на учасників кримінального процесу, можливо, стане конкретним механізмом забезпечення права на примирення, визначеного чинним законодавством [183, с. 24-25].

Крім того, О.В. Стратій підкреслює, що, сприяючи відновленню прав потерпілого, відшкодуванню йому шкоди, виправленню злочинця, позбавлення останнього від негативних наслідків засудження, така форма вирішення кримінально-правових конфліктів покращує взаємовідносини між учасниками конфлікту, дозволяючи уникнути зіткнень в майбутньому [184, с. 196].

Слід підкреслити, що в національному правовому полі інститут медіації протягом останніх 10 років пройшов декілька етапів та, наразі, активно розвивається. Зокрема:

- у 2010 році до Верховної Ради України подано проєкт Закону України «Про медіацію» № 7481 від 17.12.2010, який цього ж року був відкликаний народним депутатом України О. Тищенком;

- у 2011 році до парламенту внесено проєкт закону України від 21.02.2011 № 8137 «Про медіацію», але враховуючи наявність в ньому суттєвих прорахунків, його також було відхилено цього ж року;

- у 2012 році два законопроєкти, спрямовані на врегулювання відносин у сфері медіації, були зняті з розгляду на підставі регламенту Верховної Ради України, який не передбачає розгляд новообраним складом ВР України

законопроектів, які не були прийняті за основу старим складом Верховної Ради (основний – реєстр. № 10301 від 05.04.2012, та альтернативний – реєстр. № 10301–1 від 19.04.2012);

- у 2013 році також були зняті з розгляду законопроекти, зареєстровані за № 2425а від 26.06.2013, та № 2425а-1 від 03.07.2013;

- у 2015 році законотворчий процес у вказаному напрямку проходив у два етапи. Так, навесні цього року зареєстровано 2 законопроекти, які в подальшому були повернуті на доопрацювання (основний – реєстр. № 2480 від 27.03.2015, та альтернативний – реєстр. № 2480–1 від 09.04.2015), а в грудні цього ж року до Верховної Ради України надійшов проєкт Закону України «Про медіацію», зареєстрований за № 3665 від 17.12.2015, характерною особливістю якого було запровадження у національне законодавство інституту медіації, який дозволяв розглядати спори між учасниками як приватно-правових, так і публічно-правових спорів, запроваджував типові вимоги до підготовки медіаторів, основоположні принципи процедури медіації та орієнтири професійного регулювання.

Слід зауважити, що проєкт Закону України «Про медіацію» від 17.12.2015 № 3665, був прийнятий Верховною Радою України за основу у першому читанні 03.11.2016, але через три роки був відкликаний.

- у 2019 році до парламенту було внесено проєкт Закону України «Про діяльність у сфері медіації» від 05.07.2019 № 10425. Але з причини проведення в Україні дострокових виборів до Верховної Ради України, зазначений законопроект був знятий з розгляду.

Однак, не зважаючи на фактичну відсутність діючих законодавчих актів, які врегульовують організаційно-правові основи медіації, підстави та порядок її застосування в окремих сферах суспільних відносин визначено деякими підзаконними нормативно-правовими актами.

Наприклад, відповідно до п. 21 постанови Пленуму Верховного Суду України від 16 квітня 2004 р. № 5 «Про практику застосування судами України законодавства у справах про злочини неповнолітніх», судам рекомендовано

всіляко підтримувати діяльність тих громадських організацій, які ставлять за мету до судового розгляду справи досягнути примирення між неповнолітнім, котрий вчинив злочин, і потерпілим, надавати таким організаціям відповідну інформацію, інформувати підсудних та їхніх законних представників про наявність у районі (місті) таких організацій, надавати можливість потерпілому і обвинуваченому звертатися до цих організацій для вирішення конфлікту та досягнення примирення [185]. Вказана норма свідчить про те, що суди за фактичної відсутності на той час правових норм, спрямованих на реалізацію порядку примирення потерпілого з підозрюваним за допомогою третьої сторони, все ж таки надавали цій процедурі правового забарвлення. Разом з цим, відсутність нормативно визначеного переліку таких організацій фактично унеможлилював виконання ними вищевказаної функції медіації.

Доцільність застосування посередництва, з метою примирення як засобу виправлення порушених суспільних відносин у справах про злочини і суспільно небезпечні діяння, вчинені неповнолітніми, обґрунтовується у Листі Генерального прокурора України «Про використання процедури примирення у кримінальному провадженні та розширення альтернативи кримінальному переслідуванню» від 01.08.2008 №09/1-233вих-08-236окв [186]. Слід підкреслити, що рекомендації Генеральної прокуратури України щодо застосування відновного правосуддя передбачають необхідність врегулювання конфліктів між учасниками кримінального процесу на досудовій стадії провадження, що, в свою чергу, відповідає міжнародним рекомендаціям по дотриманню прав і свобод людини.

Також, слід звернути увагу на положення наказу Генерального прокурора України від 01.11.2012 «Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей», яким визначено обов'язок прокурорів, що здійснюють нагляд за додержанням законів під час досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених неповнолітніми та за їх участю, роз'яснювати неповнолітнім підозрюваним (обвинуваченим) і потерпілим, їх законним представникам право на укладання угод про примирення [187, с. 304].

Аналіз вказаних законопроектів та підзаконних нормативно-правових актів свідчить про необхідність використання механізму медіації не тільки в процесі виникнення приватно- та публічно-правових спірних правовідносин, але й щодо врегулювання правовідносин, підставою виникнення яких виступають делікти, зокрема, адміністративно-правові.

Порівняльно-правовий аналіз процесуальних деліктних норм кримінального та адміністративного законодавства дозволяє твердити, що правові приписи останнього застарілі та вимагають якнайшвидшого оновлення.

Зауважимо, що Кримінальний процесуальний кодекс має в своєму арсеналі механізми реалізації інституту медіації, у вигляді сукупності правових норм, які визначають процедуру примирення підозрюваного (обвинуваченого) з потерпілим, яку останній, на підставі частини 4 статті 56 КПК України, може укласти на всіх стадіях кримінального провадження [138]. Також, статтею 469 КПК України докладно врегульовано порядок та підстави укладення угоди про примирення між вказаними суб'єктами кримінально-правових відносин.

Крім того, стаття 46 Кримінального кодексу України передбачає можливість звільнення від кримінальної відповідальності особи у зв'язку з примиренням винного з потерпілим, якщо така особа вперше вчинила кримінальний проступок або необережний нетяжкий злочин, крім корупційних кримінальних правопорушень [139].

У той же час, норми КУпАП [165] не врегульовують порядок та підстави примирення правопорушника з потерпілим за допомогою інституту медіації та не визначають роль в цьому процесі посадових осіб, наділених правом притягувати порушників до адміністративної відповідальності. Можливість звільнення порушника від адміністративної відповідальності визначена лише статтею 22 КУпАП при малозначності адміністративного правопорушення, а стаття 247 цього кодексу взагалі не передбачає можливості закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення, у зв'язку з примиренням правопорушника з потерпілим з використанням процедури медіації.

На підставі вищевикладеного, вважаємо за доцільне доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення статтею 22-1 «Звільнення від адміністративної відповідальності у зв'язку із примиренням правопорушника та потерпілого», в якій закріпити право органу, посадової особи, яка розглядає справу про адміністративне правопорушення та особи, щодо якої відкрито адміністративне провадження, на укладення угоди про примирення при виникненні спору щодо законності притягнення вказаної особи до адміністративної відповідальності; право посадової особи припиняти провадження у справі про адміністративне правопорушення на строк, необхідний для реалізації процедури примирення; можливі умови, а також форму і зміст угоди про примирення; порядок затвердження угоди про примирення; форму процесуального документа, що складається посадовою особою адміністративно-юрисдикційного органу за результатами розгляду питання про затвердження угоди про примирення; порядок, строки оскарження і виконання угоди про примирення.

Про відсутність законодавчих підстав для здійснення медіації працівниками поліції під час реагування на правопорушення також свідчать положення Закону України «Про Національну поліцію», стаття 31 якого не визначає медіацію серед превентивних поліцейських заходів. На вказаний недолік звертає увагу й професор О.І. Безпалова, яка наголошує на фактичній відсутності законодавчого підґрунтя, яке б дозволяло працівникам поліції легально використовувати медіацію під час реалізації превентивної функції [188, с. 23].

З огляду на окреслену законодавчу прогалину пропонуємо доповнити частину 1 статті 31 Закону України «Про Національну поліцію» пунктом 12 наступного змісту: «Застосування процедури медіації».

Аналогічний висновок про відсутність у поліцейських нормативних підстав для врегулювання конфліктів між учасниками масових заходів під час забезпечення публічної безпеки і порядку можна зробити за результатами аналізу наказу МВС України від 23.08.2018 № 706 «Про затвердження Концепції

запровадження в діяльності органів та підрозділів Національної поліції України скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів».

Реалізація вищевказаної Концепції передбачає низку напрямків ефективного забезпечення охорони публічного порядку поліцією, найбільш пріоритетним серед яких є здійснення взаємодії поліції з організаторами і учасниками масових заходів на всіх стадіях підготовки та проведення заходів, зокрема, силами «поліції превентивної комунікації», що полягає в налагодженні ефективної комунікації між поліцією, організаторами масових заходів та їх учасниками для мінімізації виникнення ризиків і конфліктних ситуацій під час масових заходів [189].

Таким чином, у коментованому правовому акті опосередковано вказується на можливість вирішення «поліцією превентивної комунікації» конфліктів між учасниками масових заходів вербальним способом, що, безперечно, вказує на деяку схожість із процедурою медіації. Разом з цим, у коментованій Концепції не визначено організаційно-правовий статус підрозділів «поліції превентивної комунікації»; не сформовано базові поняття, такі як «медіатор», «медіація», «учасники медіації», «принципи медіації»; не розкрито механізми вирішення конфліктних ситуацій працівниками поліції та їх правові наслідки і т.д.

Необхідність якнайшвидшого запровадження в систему органів Національної поліції підрозділів «поліції превентивної комунікації» визначено низкою нормативно-правових актів, таких як План дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 року № 1393-р [190]; План заходів Національної поліції України з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, затверджений наказом Національної поліції України від 3 червня 2016 року № 466 [191]; доручення Національної поліції України «Про реалізацію в окремих територіальних органах і підрозділах Національної поліції пілотного проекту щодо запровадження діяльності груп комунікації під час проведення мирних зібрань та інших масових

заходів» від 2 лютого 2017 року № 1178/02/20-2017 [192]; ст. 22 Закону України «Про Національну поліцію» [21], Положення про Національну поліцію, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877 [137].

Актуальність і важливість запровадження в структурі Національної поліції підрозділів превентивної комунікації підкреслив провідний радник КМЄС з питань охорони громадського порядку, П. Йохансен, який зазначив, що одним із ключових елементів нової концепції поліцейської діяльності з охорони громадського порядку є залучення до роботи на масових зібраннях так званих «діалогових» підрозділів поліції, працівники яких, здійснюючи патрулювання території, постійно підтримують діалог з організаторами й учасниками масового заходу й уважно відстежують потенційні джерела виникнення небезпеки [193].

Першорядне значення превенції в роботі поліції також підкреслив очільник Національної поліції України, І. Клименко, за словами якого превентивна робота поліції залишається одним з найважливіших напрямків діяльності Нацполіції, оскільки співробітники підрозділів блоку превенції першими приходять на допомогу людям, а пріоритетами розвитку правоохоронної діяльності на найближчі роки залишається забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян та впровадження скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки і порядку під час масових заходів [194].

Тому очевидно, що підрозділи «поліції превентивної комунікації» мають функціонувати в структурі управлінь превентивної діяльності територіальних органів Національної поліції, оскільки вони наділені яскраво вираженими превентивними функціями. Уявляється, що нагальна потреба у ефективному функціонуванні вищевказаних підрозділів Національної поліції, а також позиціонування поліції у якості правоохоронного органу, пріоритетом діяльності якого є безумовне дотримання прав і свобод людини, дозволять якнайшвидше прийняти запропоновані доповнення до чинного законодавства в означеній сфері адміністративних правовідносин.

Таким чином, напрямки взаємодії поліції з населенням являють собою діяльність цих суб'єктів, спрямовану на реалізацію спільних проєктів у сфері забезпечення публічного порядку й безпеки, яка відображає та обумовлює вплив поліції та громадських об'єднань один на одного.

Напрямки взаємодії поліції з населенням у сфері забезпечення публічного порядку й безпеки реалізуються у різноманітних проявах, докладний аналіз яких дозволив здійснити їх узагальнення за наступними видами:

- безпосередня співпраця (проведення різних акцій, святкових заходів і т.д.);
- обмін інформацією (проведення конференцій, форумів, семінарів, тренінгів, навчальних занять);
- громадський контроль;
- профілактичні заходи;
- благодійні кампанії.

Вищевказані напрямки взаємодії органів Національної поліції й населення можуть виражатися в наступних формах:

- повідомлення громадянами органам поліції інформації про правопорушення;
- виступи громадян в засобах масової інформації про факти, що містять ознаки правопорушень;
- виявлення поліцейськими, за безпосередньої участі громадян, свідків, потерпілих як в рамках кримінальних проваджень, так і у справах про адміністративні правопорушення;
- залучення представників інститутів громадянського суспільства в якості фахівців для участі в провадженні слідчих дій, для консультацій з правових, релігійних та інших питань, що потребують висновків фахівців у вузьких областях знань;

Крім того, доцільним, на думку автора, уявляється запровадження інституту медіації в адміністративно-юрисдикційну діяльність поліції, як різновиду взаємодії поліції й населення, в частині альтернативного

врегулювання спорів в процесі притягнення до адміністративної відповідальності. Причому, пріоритетне значення для адміністративно-деліктного законодавства має не тільки законодавче встановлення можливості звільнення від адміністративної відповідальності на підставі примирення правопорушника та потерпілого, але й визначення складів правопорушень, за якими здійснюватиметься вищевказана процедура.

До числа таких деліктів, на думку автора, мають бути віднесені: стаття 51. «Дрібне викрадення чужого майна»; стаття 124. «Порушення правил дорожнього руху, що спричинило пошкодження транспортних засобів, вантажу, автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, дорожніх споруд чи іншого майна» (за умови участі у ДТП двох і більше транспортних засобів); стаття 155². «Обман покупця чи замовника»; стаття 156¹. «Порушення законодавства про захист прав споживачів»; стаття 168¹. «Виконання робіт, надання послуг громадянам-споживачам, що не відповідають вимогам стандартів, норм і правил»; стаття 173. «Дрібне хуліганство»; стаття 173². «Вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, невиконання термінового заборонного припису або неповідомлення про місце свого тимчасового перебування»; стаття 173⁴. «Булінг (цькування) учасника освітнього процесу»; стаття 180. «Доведення неповнолітнього до стану сп'яніння»; стаття 183¹. «Несплата аліментів».

Висновки до розділу 2

1. Активна участь громадськості у забезпеченні публічного порядку та безпеки виступає пріоритетним напрямком взаємовідносин органів Національної поліції та територіальних громад. У той же час, механізми реалізації вказаного напрямку діяльності потребують удосконалення їх правового забезпечення.

Зокрема, у адміністративному законодавстві не сформовано єдиного підходу до організації та функціонування інституту громадських рад в органах Національної поліції України. Уявляється що вказаний нормативно-правовий акт повинен у найбільш повній мірі розкривати завдання діяльності громадських рад при органах Національної поліції, а саме: а) залучення громадян, громадських

об'єднань і організацій, до реалізації державної політики в сфері охорони публічного порядку, профілактики правопорушень, забезпечення публічної безпеки, а також сприяння реалізації державної політики у сфері запобігання й протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням; б) участь в розробці та розгляді концепцій, програм, ініціатив громадян, громадських об'єднань і організацій з найбільш актуальних питань діяльності органів Національної поліції; в) участь в інформуванні громадян про діяльність Національної поліції, в тому числі через засоби масової інформації, а також у публічному обговоренні питань, що стосуються діяльності органів Національної поліції; г) аналіз громадської думки про діяльність поліції та доведення отриманої в результаті аналізу узагальненої інформації до відома керівників територіальних органів поліції; д) проведення громадської експертизи проєктів нормативно-правових актів з питань діяльності органів Національної поліції; е) здійснення громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції.

2. Напрямки організаційно-правового впливу органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку мають специфічний характер та включають функції: а) контролю; б) інформаційну; в) організаційно-розпорядчу; г) координаційну; д) установчу; є) правотворчу; е) правоохоронну.

Особливість правоохоронної функції на місцевому рівні полягає в її реалізації у тісній взаємодії із територіальними громадами за безпосередньої організуючої ролі органів місцевого самоврядування, законодавчі підстави функціонування яких визначені у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Виокремлено низку повноважень, які знаходяться у компетенції органів місцевого самоврядування під час реалізації правоохоронної функції, зокрема:

- визначення завдань та розроблення заходів, спрямованих на забезпечення контролю за дотриманням нормативно-правових актів місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод громадян;

- утворення за рахунок коштів місцевих бюджетів місцевих органів охорони правопорядку, їх штатної чисельності, витрат на їхнє утримання тощо;
- заслуховування звітів керівників територіальних органів та підрозділів Національної поліції;
- створення належних умов для роботи поліції (надання службових приміщень, засобів зв'язку, надання комунальних послуг, забезпечення працівників поліції житловою площею, виділення місць у дитячих та навчальних закладах тощо);
- участь у межах своєї компетенції у забезпеченні безпеки дорожнього руху;
- здійснення заходів щодо рятування людей, захисту їх життя та здоров'я, збереженню їх матеріальних цінностей, у разі введення режиму надзвичайної ситуації, обумовленого стихійними лихами, екологічними катастрофами, епідеміями, епізоотіями, пожежами, масовими порушеннями публічного порядку та безпеки;
- сприяння діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення режиму законності та правопорядку на адміністративній території територіальної громади;
- залучення громадян до участі у забезпеченні публічного порядку та безпеки.

3. Одним із стратегічних напрямків співпраці Національної поліції та органів місцевого самоврядування виступає створення поліцією, у тісній співпраці з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими правоохоронними органами та інститутами громадянського суспільства, безпечного середовища як основоположного права людини.

Напрямки взаємодії поліції з населенням у сфері забезпечення публічного порядку й безпеки реалізуються у різноманітних проявах, докладний аналіз яких дозволив здійснити їх узагальнення за наступними видами: безпосередня співпраця (проведення різних акцій, святкових заходів і т.д.); обмін інформацією

(проведення конференцій, форумів, семінарів, тренінгів, навчальних занять); громадський контроль; профілактичні заходи; благодійні кампанії.

Вищевказані напрямки взаємодії органів Національної поліції й населення можуть виражатися в наступних формах: повідомлення громадянами органам поліції інформації про правопорушення; виступи громадян в засобах масової інформації про факти, що містять ознаки правопорушень; виявлення поліцейськими, за безпосередньої участі громадян, свідків, потерпілих як в рамках кримінальних проваджень, так і у справах про адміністративні правопорушення; залучення представників інститутів громадянського суспільства в якості фахівців для участі в провадженні слідчих дій, для консультацій з правових, релігійних та інших питань, що потребують висновків фахівців у вузьких областях знань.

РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ПОЛІЦІЄЮ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ

3.1 Міжнародний досвід правового забезпечення взаємодії поліції та територіальних громад у правоохоронній сфері

Характерною особливістю сучасного стану взаємодії поліції та інститутів громадянського суспільства в зарубіжних країнах виступає активне залучення останніх до заходів з реалізації правоохоронної функції. Відтак, органи поліції та громадянські інституції стають дедалі виштованими суб'єктами в практиці забезпечення публічного порядку та безпеки.

У багатьох країнах світу поглиблення та розвиток партнерських відносин між правоохоронними органами та громадою визнано пріоритетним завданням державної політики, складовими якого, на думку фахівців у галузі міжнародної поліцейської, слугує забезпечення громадського спокою та правопорядку; захист основних прав і свобод людини, передусім життя; попередження та розкриття злочинів; надання допомоги та послуг суспільству з метою зниження рівня страху перед злочинністю, можливістю зазнати тілесних ушкоджень та виникнення соціально-побутових безпорядків, а також попередження занепаду районів проживання [195, с. 4]. Вищевказані завдання обумовлюють важливість укріплення та розвитку партнерських відносин між інститутами громадянського суспільства та поліцейськими відомствами зарубіжних країн.

О.М. Волуйко переконаний, що взаємодія Національної поліції України з населенням – це соціально зумовлена, узгоджена діяльність у формі співпраці між органами Національної поліції України та інститутами громадянського суспільства, що здійснюється з використанням відповідних форм і методів, задля подолання проблем, пов'язаних із злочинністю, порушенням громадського порядку та безпеки, з метою поліпшення якості життя громади [196, с. 209]. Відтак, довіра громадян до правоохоронних органів та ступінь їхньої залученості до процесу утворення безпечного середовища в територіальних громадах

стають характерними рисами партнерської моделі взаємодії поліції та інститутів громадянського суспільства на місцевому рівні.

Прагнення до встановлення партнерської моделі взаємовідносин правоохоронних органів та громади у сфері реалізації правоохоронної функції здобуло втілення у низці міжнародних та національних законодавчих актів, першорядне значення серед яких посідає прийнятий Організацією Об'єднаних Націй, «Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку» (1979 року) [116].

Так, теоретичне та практичне значення для науки адміністративного права мають положення Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, у статті 1 якого наведено визначення посадових осіб з підтримання правопорядку, в ролі яких виступають всі призначені або виборні посадові особи, діяльність яких пов'язана із правозастосуванням, які володіють поліцейськими повноваженнями, в тому числі й тими, які пов'язані із затриманням правопорушників [116].

Необхідність захисту прав і свобод людини, нетерпиме ставлення до свавілля з боку органів охорони правопорядку, обумовили висунення високих вимог до поліції, яка, на переконання О. Соколенка, має найширший спектр повноважень у сфері захисту прав громадян і організаційно розвинений апарат для їх практичного втілення [197, с. 28].

Об'єднавши 57 країн Північної Америки, Європи та Центральної Азії, Організація з безпеки та співробітництва в Європі проголошує партнерські відносини поліції та суспільства, за яких відбувається постійна взаємодія правоохоронних органів та місцевої громади. Процес максимального наближення поліції до потреб громади Т. Гаврилюк називає «соціалізацією поліції», коли остання сприймається не як військовий та правоохоронний інститут, а як державний орган, діяльність якого пов'язана з наданням усебічної допомоги та послуг законослухняним громадянам у сфері громадської безпеки та порядку [198, с. 60].

На думку міжнародних експертів, провідна роль у механізмі соціалізації поліції та її максимального наближення до потреб населення, належить зміні організаційної та управлінської парадигми, яка передбачає децентралізацію управління, делегування повноважень з вироблення та прийняття рішень від керівників найвищої ланки до поліцейських місцевого рівня [195, с. 31]. Отже, співпраця поліції та громади на місцевому рівні розглядається представниками зарубіжної науки в якості ключового засобу вирішення питань щодо забезпечення громадського спокою та правопорядку, захисту основоположних прав і свобод людини, запобігання кримінальним та адміністративним правопорушенням.

Важливого значення в процесі налагодження тісної співпраці поліції та населення на міжнародному рівні набула «Декларація про поліцію» [199], прийнята Парламентською асамблеєю Ради Європи у 1979 році. У Декларації відзначається, що поліція відіграє життєво важливу роль для держави і членів суспільства; умови, в яких змушена діяти поліція, пов'язані з ризиком для співробітників, а відсутність певних правил поведінки ускладнює виконання співробітниками своїх обов'язків. Етичні норми, яким повинен слідувати поліцейський, закріплені в «Декларації про поліцію», повинні сприяти тісній співпраці поліції та суспільства.

Аналіз вищевказаних міжнародних правових актів у сфері взаємодії поліції та територіальних громад підтверджує фундаментальну роль міжнародно-правового забезпечення для розвитку національного законодавства та налагодження тісної взаємодії між вказаними суб'єктами правовідносин.

Міжнародно-правові норми також покладені в основу національної концепції взаємодії поліції й населення. Норми щодо взаємодії поліції з населенням на засадах партнерства, відкритості та прозорості поліції, законності в її діяльності та дотримання прав і свобод людини покладені в основу Законів України «Про Національну поліцію» [21], «Про оперативно-розшукову діяльність» [100], «Про Дисциплінарний статут Національної поліції» [200] та інших законодавчих та підзаконних правових актів.

Партнерство між поліцією та громадою на концептуальному рівні є основоположним принципом законодавства багатьох зарубіжних країн, наслідком чого стало проведення кардинальних реформ поліцейських органів майже в усіх розвинених країнах світу, таких як США, Канада, Австралія, Японія, Велика Британія та ін. Значні соціально орієнтовані перетворення у правоохоронній діяльності поліції призвели до сутнісних трансформацій в її роботі, в частині: форм, методів, характеру та змістовного наповнення взаємодії, її орієнтації на співпрацю із громадянськими інституціями.

На думку Сидорчука Л.А., нині в країнах Європейського Союзу все більшого використання набувають нові форми і методи запобігання правопорушень серед населення. Фактично під впливом світових глобалізаційних процесів відбувається певна уніфікація в напрацюванні спільних підходів протиставлення свідомої частини населення протиправним діям окремих категорій громадян [201, с. 61-62].

Цікавою в цьому контексті є думка А.А. Сергєєва, який зазначає, що зближення у світі різних систем соціального управління, їх децентралізація, як звичайно, пояснюються прагненням зміцнити демократичні засади суспільства, економічними факторами, бажанням держави перекласти витрати з утримання її органів на місцеве співтовариство [202, с. 57].

З огляду на висловлені позиції, уявляється необхідним більш детально зупинитися на організаційно-правових основах виникнення цивільно-військового співробітництва та проаналізувати процес реалізації реформування поліцейських органів деяких зарубіжних країн.

Тенденція до прогресуючого зросту рівня злочинності виступила головною проблемою в діяльності багатьох поліцейських відомств США та Європейського Союзу наприкінці минулого сторіччя та у 2000-х рр. нинішнього. Професор В. Голіна констатує, що протягом 2003–2013 рр. у світі відбулося незначне зростання насильницької злочинності. Ці тенденції не є однаковими в різних регіонах світу. Якщо в Європі, Азії та Океанії рівень вбивств становить від 2 до 4 на 100 тис. населення і тяжіє до скорочення, то у Центральній та

Південній Америці у середньому реєструється 16 вбивств на 100 тис. населення при суттєвому зростанні в окремих країнах Латинської Америки. У загальносвітовому масштабі з 2003 р. по 2013 р. простежується у відносних показниках на 100 тис. населення найбільше зростання злочинів, пов'язаних із зберіганням (+17%) та обігом (+2%) наркотиків. Скорочення відбулося за більшістю основних індексних злочинів: угон автотранспорту (-53%), крадіжка (-23%), вбивство (-14%), грабіж (-3%) [203, с. 93-94]. Відтак, стрімкий зріст злочинності у загальносвітовому масштабі зумовив необхідність вироблення дієвих механізмів щодо протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням, як-от: удосконалення законодавства про кримінальну та адміністративну відповідальність, розширення штату поліцейських, а також соціальних гарантій проходження ними служби, популяризація професії правоохоронця у засобах масової інформації і т.д.

За словами Є.В. Кобка, у всьому світі спостерігається достатньо постійна тенденція збільшення особового складу поліції. Так, в США його чисельність зросла за період з 1990 по 1995 рр. майже на 7 тис. чол. (поліція 49 штатів на 5,6 тис. і федеральна на 1,2 тис.) і склала близько 500 тис. службовців. Аналогічна картина мала місце у Франції. Там впродовж аналогічного періоду поліцейський контингент збільшився на 5 тис. чол. і склав до початку 2000-х рр. 215 тис. співробітників. Вказана тенденція пов'язана, перш за все, із загальним зростанням злочинності, особливо в містах з населенням від 1 млн жителів [204, с. 38].

Але не зважаючи на це, поліцейські заходи продемонстрували низьку ефективність, з огляду на жорстку вертикальну структуру управління в поліції та неспроможність керівництва органів поліції налагоджувати дієву взаємодію з населенням.

Саме тому реформування поліцейської служби відбувалось на основі оновлених концепцій національної безпеки, стрижневим принципом яких виступила колективна відповідальність за створення безпекового середовища, з урахуванням ідеї «community policing».

На думку відомого американського дослідника в галузі поліцейського права Р. Фрідмана, *community policing* являє собою політику та стратегію, націлену на досягнення більш ефективного та дієвого контролю над злочинністю, зниження побоювань злочинності, підвищення якості життя та легітимності поліції шляхом проактивної опори на ресурси громади з метою зміни умов, що викликають злочинність [53, с. 4]. Зауважимо, що визначення, наведене автором включає не тільки визначення діалогу з громадою в якості пріоритетного напрямку державної політики, але й мету такої діяльності, яка полягає у досягненні «ефективного та дієвого контролю над злочинністю».

У той же час, провідний німецький фахівець у галузі поліцейського права А. Фанк серед завдань *community policing* виокремлює покращення ставлення населення до поліції [56, с. 18]. Аналогічну думку щодо тлумачення *community policing* в якості основоположного інструмента для формування громадської думки про діяльність поліції, висловлює й А. Лонгстафф [55, с. 9].

Таким чином, розуміння ідеї «*community policing*» охоплює сукупність концепцій та практик поліцейської діяльності, спрямованих на кардинальне оновлення діяльності органів охорони публічного порядку та безпеки. Стратегії й тактики «*community policing*» базуються на широкому підході до формування безпекового середовища та якості життя громадян, метою якого є створення поліції, максимально інтегрованої до місцевої громади й націленої на співробітництво з населенням у вирішенні проблем регіональної безпеки.

Практична реалізація концепції «*community policing*» полягає у застосуванні проблемно-орієнтовного підходу, інноваційною рисою якого виступає кардинальна зміна методики реагування на правопорушення, зміст якої полягає у систематичному вивченні та аналізі причин звернень громадян до органів поліції та усуненні виявлених негативних факторів, відображених у цих зверненнях.

Зокрема, в багатьох розвинених країнах світу функціонують телефони «гарячих ліній», які за принципом «єдиного вікна» об'єднують повідомлення правоохоронного змісту. Наприклад, у Німеччині працює єдина урядова

телефонна лінія “115”, яка об’єднує довідкові служби всіх органів державної влади. На 55 % звернень відповідь надається оператором без переключення на інші інстанції. Уряд також підтримує лінію допомоги 0180-1907-050 у випадках сексуального насильства і веб - сайт: www.hinsehen - handeln - helfen.de, в роботі яких беруть участь психологічні бюро, що надають допомогу жертвам сексуального насильства [205, с. 62].

Значна увага щодо своєчасного та неупередженого реагування на повідомлення громадян телефонами «гарячої лінії» приділяється також поліцією в Китайській народній республіці. Зокрема, в управлінні громадської безпеки Шанхаю та інших великих міст приділяється велика увага профілактичній роботі з населенням. Відзначається зростаюча ефективність «гарячої» телефонної лінії щодо розгляду скарг від населення. Лінія діє з серпня 2005 року, і за цей час в правоохоронні органи Шанхая звернулися близько 15 млн. громадян. За результатами дзвінків було відкрито понад 120 000 кримінальних проваджень, до відповідальності притягнуто близько 50 тис. громадян. На думку місцевої поліції, успіху даного заходу сприяє виплата матеріальної винагороди особам, які співпрацюють з поліцією, розміри якої визначаються значимістю наданих відомостей. Так, за 15 років існування «гарячої лінії» грошові виплати перевищили 850 тис. юанів [206].

Уявляється, що налагодження дієвого функціонування національної єдиної «гарячої лінії» виступає пріоритетним завданням діяльності органів Національної поліції України. Зазначена вимога також визначена й статтею 120 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [207], а також Законом України «Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112» [208], який визначає правові та організаційні засади функціонування системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112.

У той же час, аналіз вищезгаданого законодавчого акту дозволяє дійти висновку про суперечність деяких його положень. Наприклад, визначений в законі статус «єдиного телефонного номеру 112» нівелюється положеннями

частини 3 статті 3 цього закону, яка передбачає можливість використання для здійснення екстрених викликів не тільки телефонного номеру 112, але й телефонних номерів «підрозділів екстреної допомоги населенню», які включають підрозділи аварійно-рятувальних та аварійних служб, правоохоронних органів, центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, інших закладів охорони здоров'я системи екстреної медичної допомоги тощо, які працюють у цілодобовому режимі, оснащені необхідними технічними засобами та надають екстрену допомогу населенню [208].

На неможливості реалізації Закону України «Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112» в його нинішньому вигляді наголошує й виконавчий директор ГО «Виклик 112» С. Гашпоренко, який підкреслив, що закладені у вказаному законодавчому акті норми технічно неможливо реалізувати [209].

Уявляється, що й організаційна складова порядку передачі інформації на єдиний телефонний номер 112 також потребує подальшого нормативного врегулювання, адже, відповідно до частини 3 статті 6 цього закону, передбачено передачу операторами центру 112 інформації про екстрені виклики відповідним оперативно-диспетчерським службам, що збільшує загальний час реагування на кримінальні правопорушення та інші події.

Таким чином, однією з головних ознак концепції «community policing» виступає широке залучення громадян до реалізації поліцією правоохоронної функції. Але не зважаючи на це, існує й ряд специфічних рис цієї концепції, властивих для організаційно-правового забезпечення діяльності органів охорони правопорядку в окремих країнах.

Зокрема, правоохоронна функція державної політики США відрізняється динамічністю, технологічністю, що дозволяє здійснювати її реалізацію шляхом підтримання публічного порядку, в рамках реалізації закріплених на конституційному рівні прав і свобод людини.

Поліція США має трирівневу структуру, яка включає федеральну поліцію, поліцію штатів та місцеві поліцейські органи. Щоправда, Х.В. Солнцева

наводить більш розширену структуру американської поліції, яка включає: федеральні поліцейські органи; поліцейські органи штатів; поліцейські органи у графствах; поліцейські органи міст і селищ міського типу; поліцейські органи корпорацій і фірм (приватна поліція) [210, с. 71]. Але в будь-якому випадку місцева поліція є найчисельнішим органом американського правоохоронного відомства, який безпосередньо взаємодіє з населенням та складає основу всієї поліцейської системи.

З 1990-х рр. минулого сторіччя в США, з метою протидії злочинності були реалізовані інноваційні проекти, метою яких виступило посилення соціально орієнтованої роботи поліції з населенням. Підтримання правопорядку поліції та спеціально утворених за участю територіальних громад органів, стало розглядатися як надання поліцейських послуг, а самі громадяни стали виявляти бажання брати участь в охороні порядку, стаючи так званими *volunteer police* - помічниками поліції на добровільних засадах.

До числа вищевказаних спеціальних органів, утворених за безпосередньої участі громадськості, відносяться: Консультативна виправна рада (1950 р.); Комітет по боротьбі із злочинністю молоді та неповнолітніх при Президентів США (1961 р.); Міжвідомча рада щодо координації національних програм боротьби із злочинністю молоді (1968 р.); Національна консультативна рада із запобігання зловживання алкоголю (1970 р.); Національна комісія щодо цілей та стандартів функціонування системи кримінальної юстиції та розробки довгострокових програм запобігання злочинності (1971 р.); Національний центр безпеки у школах (1980 р.) тощо [211].

Результатом такої політики стало зниження, починаючи з 2000-х рр., рівня криміногенної обстановки за всіма основними показниками. Наприклад, професор О.Ю. Шостко небезпідставно твердить, що показники насильницьких злочинів в США суттєво знизились за останні 25 років. Дані ФБР свідчать про зниження на 51 % насильницьких злочинів за період з 1993 по 2018 р. Щоправда, між 2004 та 2006 рр. та між 2014 та 2016 рр. було зафіксовано незначне зростання. Відповідно до Національних віктимологічних опитувань (NCVS, далі

– НВО) 160 тис. американців у віці старше 12 років за означений період цей показник скоротився ще більше – на 71% [212, с. 190].

Ефективна реалізація концепції «community policing» в службовій діяльності поліції Швеції стала можливою завдяки активній співпраці з населенням, а також запровадженню підвищених вимог до соціально-психологічних та професійних якостей працівників поліції, таких як: а) високоякісна професійна підготовка, фундаментом якої виступає вища поліцейська освіта; б) якісний відбір кадрів; в) дотримання етичних стандартів поведінки, повага та дотримання прав і свобод людини. Причому, принцип «Повага до закону починається з поваги до людини» став основоположним в діяльності поліції Швеції.

На тісній взаємодії шведської поліції з місцевою владою та населенням наголошує й М.П. Пихтін, а ефективність її роботи, на переконання автора, оцінюється з урахуванням громадської думки, узагальненої або безпосередньо висвітленої в процесі опитувань, або через парламент і представницькі органи, які здатні об'єктивно оцінити ситуацію, навіть за відсутності відповідної науково-методичної бази [213, с. 8].

В рамках соціально-орієнтованої стратегії діяльності поліції відбулась «гуманізація» ставлення до правопорушників, які стали розглядатися не тільки як злочинці, які потребують репресивного впливу, а як люди з «деформованою правовою поведінкою», які потребують не тільки застосування обмежувальних заходів, а й допомоги. У зв'язку з цим, була переглянута політика ресоціалізації засуджених (за статистичними даними на 2015 рік кількість ув'язнених у Швеції становить 60 чол. на 100 тис. мешканців) [214].

В роботі шведської поліції набув широкого розповсюдження проблемно-орієнтований підхід, за якого приділяється значна увага розгляду звернень громадян та аналізу їх змісту та причин надходження.

Аналіз заяв та повідомлень, зареєстрованих до органів поліції свідчить про те, що на теперішній час найбільш поширеними правопорушеннями в Швеції вважаються комп'ютерне шахрайство, нанесення матеріальних збитків та

крадіжки велосипедів [215]. Вищевказана інформація свідчить про приділення значної уваги керівництвом шведської поліції налагодженню зворотного зв'язку між поліцією та громадою, за допомогою якого правоохоронні органи отримують інформацію про діяльність поліції, стан, структуру та рівень злочинності в регіонах.

Організаційна побудова Національної поліції Франції має дворівневу структуру, яка включає, власне, Національну поліцію, яка адміністративно підпорядковується міністрові внутрішніх справ, муніципальну поліцію, а також жандармерію, яка входить до структури Міністерства оборони країни та виконує поліцейські функції в сільській місцевості та невеликих населених пунктах, кількість яких у Франції становить близько 50%. Саме цією особливістю обумовлено більш високий статус останньої, у порівнянні із органами муніципальної та Національної поліції.

У складі МВС Франції діють: генеральна дирекція Національної поліції; генеральна дирекція місцевих колективів; дирекція громадської безпеки; дирекція регламентації та права; центральна дирекція управління; дирекція особового складу й навчальних закладів поліції; дирекція технічних служб [216, с. 464].

У той же час, не поодинокі випадки, коли жандармерія задіяна до спільного несення служби й у великих містах країни. Наприклад, за твердженням Ю.В. Сіроштана, у Парижі деякі особливо важливі об'єкти охороняються жандармерією. У разі виникнення надзвичайних ситуацій Національна поліція та жандармерія діють спільно. Увечері, в Парижі для охорони громадського порядку задіяні понад 10 тисяч поліцейських та жандармів [217, с. 154]. Зазначений висновок свідчить про те, що охорона публічного порядку та безпеки виступає спільним завданням усіх поліцейських органів, а в структурі кожного з них відсутні спеціальні підрозділи, функції яких пов'язані виключно із патрулюванням у громадських місцях та взаємодією з населенням.

Поліцейська реформа у Франції припала на кінець 1990-х рр. минулого сторіччя та мала на меті широке залучення громадськості до поліцейської

діяльності. Французьким варіантом «community policing» виступила ідея близької поліції (police de proximité), яка передбачає сервісний характер поліцейської служби з надання послуг населенню у сфері безпеки та правопорядку.

Не зважаючи на те, що концепція «близької поліції» реалізовувалась у Франції в рамках Закону про безпеку, окремі його положення щодо запровадження соціального партнерства між поліцією та населенням, які були успішно реалізовані в інших розвинених країнах, не знайшли підтримки широких верств населення. Причиною численних помилок керівництва МВС країни стало вироблення організаційних механізмів, спрямованих на вдосконалення координації між Національною поліцією та жандармерією. Водночас, криміногенна обстановка ставала дедалі напруженішою, а рівень злочинності кожного року зростав, у зв'язку з чим урядом країни здійснено спробу повернення до «роботи на результат», адже вже у 2015 році зафіксовано загальне збільшення кількості кримінальних правопорушень на 7%, що в числовому еквіваленті дорівнює 3,68 млн. правопорушень на рік.

При цьому вже кілька років поспіль зростає кількість вуличних злочинів, таких як крадіжки, грабежі, розбої, рівень яких збільшився на 29%. Спостерігається поширення практики виготовлення та збуту підроблених грошей або цінних паперів (+42%), а низький авторитет французької поліції має практичне вираження у збільшенні кількості нападів на поліцейських та жандармів, яка становить майже 30 тис. випадків на рік [218]. Таким чином, реформування органів Національної поліції Франції не призвело до відчутних результатів щодо налагодження взаємодії між поліцією та громадою. Основним поліцейським підрозділом, який уповноважений реалізовувати поліцейські функції на місцевому рівні виступає жандармерія, однак її організаційно-правовий статус передбачає функціонування вказаного органу поліції у структурі Міністерства оборони Франції та не наділяє його профілактичними повноваженнями, реалізація яких передбачає активну співпрацю з населенням.

Крім того, слід звернути увагу на Угоду між Кабінетом Міністрів України та Урядом Французької Республіки про співробітництво між правоохоронними органами [219] від 03.09.1998, відповідно до статті 1 якої сторони здійснюють співробітництво з метою: а) попередження та боротьби з тероризмом; б) незаконним обігом наркотиків; в) особливо небезпечними формами організованої злочинності, у формі як технічної, так і оперативної співпраці, згідно з чинними законодавчими та регламентарними положеннями кожної з держав.

Уявляється, що напрямки співпраці між правоохоронними органами України та Франції мають в обов'язковому порядку включати порядок обміну інформацією в рамках реалізації організаційних форм взаємодії між поліцією та територіальними громадами. Цікавим також виявляється досвід органів поліції обох країн щодо організації охорони публічного порядку під час проведення масових заходів. У той же час, у статті 6 коментованої Угоди Національна поліція взагалі не визначена серед суб'єктів, які здійснюють міжнародне співробітництво.

У якості компетентних українських правоохоронних органів, які здійснюють співробітництво між Україною та Францією, визначено: а) Міністерство внутрішніх справ; б) Служба безпеки; в) Державна митна служба; г) Державний комітет у справах охорони державного кордону; д) Державна податкова адміністрація [219]. Тоді як французька сторона визначила Головне управління національної поліції своєї країни в якості одного з суб'єктів вищевказаної взаємодії.

Таким чином, пропонуємо викласти частину 1 статті 6 Угоди між Урядом Кабінетом Міністрів України та Урядом Французької Республіки про співробітництво між правоохоронними органами, в наступній редакції:

«Компетентними органами, які здійснюють співробітництво в рамках цієї Угоди, є:

- для України:

Міністерство внутрішніх справ;

Служба безпеки;
Державна митна служба;
Державний комітет у справах охорони державного кордону;
Державна податкова адміністрація;
Національна поліція;
- для Французької Республіки:
Міністерство внутрішніх справ;
Головне управління національної поліції».

Також представляє науковий інтерес досвід Японії щодо налагодження та реалізації різноманітних форм взаємодії між поліцією та населенням. Вироблені протягом багатьох десятиліть механізми взаємодії з громадами, продемонстрували свою ефективність та дозволяють правоохоронним органам цієї країни утримувати найнижчі показники рівня злочинності, у порівнянні із країнами Євросоюзу та США.

Професор В.М. Бесчастний пояснює значні показники, досягнуті урядом цієї країни у правоохоронній сфері особливостями менталітету, високим рівнем самосвідомості та громадської відповідальності більшості соціуму, а також належним рівнем організації взаємодії населення й поліції [220, с. 4].

Відповідно до Конституції Японії, поліція виступає в ролі самостійного державного закладу, організаційно-правовий статус якого передбачає пряме підпорядкування Прем'єр-Міністрові, без включення до будь-яких міністерств та відомств. Тобто можна твердити про високо централізований організаційний рівень поліцейських органів Японії, що вочевидь має на меті посилення незалежності працівників поліції під час прийняття процесуальних рішень.

Докладний аналіз законів, спрямованих на врегулювання діяльності японської поліції та визначення її завдань, свідчить про домінування в тексті законів правових категорій, на кшталт: «попередження», «запобігання», «допомога громадянам за будь-яких ускладнень», що може підтверджувати соціально орієнтоване спрямування правоохоронного законодавства Японії.

До цього слід додати й функціонування обумовленої національними традиціями системи поліцейських станцій (кобан), розташованих за адміністративним принципом в округах та районах усіх префектур країни. К.Л. Бугайчук зазначає, що на теперішній час в Японії функціонує близько 1250 таких районних відділів, яким, своєю чергою, підпорядковане приблизно 15 тисяч опорних пунктів поліції. Зазвичай поліцейські працюють у своєму Кобан багато років і знають практично усіх жителів району [221, с. 53]. Таким чином, поліцейські станції, охоплюючи всю територію країни, реалізують першочергові функції щодо забезпечення публічного порядку та безпеки на первинному рівні взаємодії з громадою.

Сутність правоохоронної (поліцейської) діяльності в Японії полягає у здійсненні основного акценту на профілактичній роботі з попередження кримінальних та адміністративних правопорушень, при широкій підтримці з боку населення. Також, заслуговує на увагу високий рівень навантаження на працівників японської поліції у порівнянні із іншими розвиненими країнами. Наприклад, на одного поліцейського в Японії припадає 556 громадян цієї країни, в той час як у США цей показник дорівнює 1:379, у Франції – 1:268 [222].

З огляду на особливості японського способу життя, менталітету, виховання та правозастосовної практики, в структурі злочинності в Японії переважають дрібні крадіжки, вчинювані у переважній більшості випадків неповнолітніми. Доросле населення у віці понад 18 років, як правило, не входить до числа правопорушників, що зумовлено можливістю настання несприятливих моральних, матеріальних, трудових та кримінально-правових наслідків.

Зокрема, наслідком вчинення особою корупційного правопорушення може бути не тільки звільнення посадової особи зі служби, але й втрата морального обліку правопорушника та довіри до нього з боку інших членів суспільства.

Наслідком ефективної державної політики з реалізації правоохоронної функції виступили найнижчі показники злочинності в Японії серед провідних світових країн, включаючи США, Канаду й країни Європейського Союзу. Зазначений чинник позитивно вплинув на рівень довіри населення до поліції,

який складає близько 92%. Також зафіксовано зниження показників щодо кількості ув'язнених, число яких на 100 тис. населення, знизилось з 62 осіб у 2006 році до 49 осіб у 2015 році [214].

Успіх поліцейської політики в Японії досягається завдяки її соціально орієнтованій спрямованості, широкому залученню в роботі поліцейських різних форм неформального соціального контролю, сімейної політики, спрямованої на вироблення соціально корисних стереотипів правомірної поведінки, спеціальних заходів з боку громадськості щодо успішної ресоціалізації правопорушників, оптимальному співвідношенню поліцейської діяльності і специфічної логіки взаємин, властивих японцям. Роль громадськості зумовлює ефективність діяльності японської поліції, при найвищому серед розвинених країн професійному навантаженні на поліцейських.

Досвід Польської республіки щодо організації співпраці поліції й населення також є цікавим як в теоретичному, так і практичному аспектах. Вивчення численних наукових публікацій дозволяє дійти висновку про доволі високий рівень криміногенної обстановки у Польщі на рубежі 1990-х-2000-х рр. Поряд з цим, у вказаний період спостерігалася тенденція до посилення організованої злочинності та її оснащеності. Її характерною рисою на той час виступило переважання таких видів кримінальних правопорушень, як незаконний обіг хімічних та ядерних матеріалів, а також незаконної міграції та трансграничної злочинності [223, с. 189].

Поліція почала змінювати систему управління, впроваджуючи інструменти стратегічного управління у тому числі у сферах планування, звітування та оцінки роботи поліції, і на їх основі формулювати пріоритетні напрями дій. Для оцінки всього процесу реформування поліції надзвичайно важливою стала оцінка його громадською думкою. Завдяки цьому було встановлено, що протягом кількох років поліція користується великою соціальною довірою (70 % респондентів оцінюють роботу поліції добре) [224, с. 29].

Слід зазначити, що в Польській республіці з середини 1990-х рр. набула поширення та тотального запровадження в діяльність місцевих органів державного управління комплексна безпекова програма «Безпечне місто», в рамках якої поліція та територіальні громади спрямовують свою діяльність на реалізацію спільних проєктів. Так, протягом декількох останніх років більшість громадських ініціатив було імплементовано в роботу 43 польських округів, метою яких стало зниження рівня криміногенної обстановки в країні.

Заслуговує на увагу розроблена та запроваджена в діяльність органів охорони правопорядку програма «Діалог», спрямована на зниження рівня кримінальних правопорушень. Не менш важливого значення набув спільний проєкт місцевої поліції та громади, «Темпус РССДЕ», спрямований на здійснення просвітницької роботи серед підлітків щодо їх рекрутування на службу в поліцію.

У процесі роботи в рамках програм попередження злочинності основний акцент польськими поліцейськими робиться на активізацію невеликих колективів громадян в рамках одного двору або району. Головне завдання цих проєктів виражається в необхідності покласти край відчуттю моральної розгубленості у людей, що живуть в одному під'їзді чи будинку (за зразком британської програми «Доглянь за будинком сусіда»).

Результатом тісної співпраці польської поліції з населенням стало упевнене протягом останніх років підвищення рівня довіри населення до поліції, рівень якої станом на 2017 рік становив 72% [225].

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що налагодження партнерських відносин між органами поліції та громадою здобуло закріплення як у міжнародних правових актах, так і в нормах національних законів.

Головною метою співпраці поліції й населення є: зниження рівня злочинності на місцевому рівні, проведення широкої агітаційної роботи щодо популяризації законослухняного способу життя, дотримання прав і свобод людини. Відтак, співпраця поліції та громади на місцевому рівні розглядається в якості ключового засобу вирішення питань щодо забезпечення громадського

спокою та правопорядку, захисту основоположних прав і свобод людини, запобігання кримінальним та адміністративним правопорушенням.

На підставі аналізу організаційно-правового забезпечення діяльності органів поліції США, Німеччини, Швеції, Франції, Польщі та Японії слід констатувати, що якість організації взаємодії поліції та населення у більшій мірі проявляється в країнах з федеративним устроєм, де інститут місцевої поліції має міцну законодавчу основу (США, Німеччина).

У меншій мірі діалог поліції та громади розкривається в унітарних країнах, де система управління органами поліції має централізований характер, закріплений на законодавчому рівні (Франція, Польща, Україна).

3.2 Напрямки підвищення результативності та ефективності взаємодії органів Національної поліції й територіальних громад

Взаємодія територіальних громад з органами Національної поліції завжди перебувала в епіцентрі державної політики у правоохоронній сфері, у якості найважливішої та необхідної умови ефективною протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням, забезпечення публічного порядку та безпеки, дотримання прав і свобод людини.

Аналіз зарубіжного та національного адміністративного законодавства свідчить про те, що організований належним чином порядок взаємодії поліції та громадянського суспільства підвищує рівень правової культури й соціальної активності громадян, сприяє нормалізації криміногенної обстановки, відкритості та підконтрольності поліції перед громадою, підвищенню рівня довіри населення до правоохоронних органів.

Саме тому вкрай важливим завданням для науки адміністративного права та практики реалізації норм адміністративного законодавства представляється визначення сучасних методів підвищення результативності та ефективності взаємодії органів Національної поліції й територіальних громад.

Одну з найбільш вдалих спроб розкриття сутності вказаних методів здійснив М.В. Голуб, який розкрив особливості взаємодії поліції та населення на

прикладі залучення громадських формувань до охорони громадського порядку. «Немає сумніву, твердить автор, що без залучення населення, активної участі територіальних громад, їх окремих представників принципового позитивного зрушення у справі забезпечення публічного порядку на вулицях та в інших громадських місцях досягти неможливо. Можна стверджувати, що чим більша частина населення села, селища чи міста буде задіяна у спільних із Національною поліцією України заходах із забезпечення публічного порядку на території свого населеного пункту, чим відповідальніше будуть ставитися до цього громадяни, чим різноманітнішими будуть форми цієї участі, чим більше будуть враховані регіональні особливості кожної конкретної місцевості, тим вагомішими будуть результати такої взаємодії» [226, с. 28].

Водночас, у більш широкому сенсі розуміння методів публічного управління й дотепер залишається предметом прискіпливої уваги з боку фахівців науки адміністративного права, у зв'язку з чим вважаємо за доцільне більш докладно зупинитися на характеристиці вказаної правової категорії.

У довідковій літературі категорія «методи» означає 1) спосіб пізнання, дослідження явищ природи та суспільного життя; 2) прийом, спосіб або образ дії [227, с. 407]. Виділяються наукові дослідження, які наголошують на необхідності поєднання основних та допоміжних методів правового регулювання для досягнення їх найбільшої ефективності застосування (М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.) [228, с. 215].

Аналіз наукової літератури [229, с. 289; 230, с. 134; 231, с. 617] дає підстави для висновку, що всі методи публічного управління умовно розподілено на імперативні та диспозитивні. І якщо імперативні методи виступають характерною ознакою адміністративного права, то диспозитивні методи, як правило, передбачають юридичну рівність учасників правовідносин і застосовуються у переважній більшості випадків у приватно-правових відносинах.

У той же час, не зважаючи на адміністративно-правовий характер відносин між органами Національної поліції України та територіальними громадами (їх

виконавчими органами), їх характерною особливістю є рівність сторін, про що свідчать, наприклад, положення статті 89 Закону України «Про Національну поліцію», в диспозиції якої використовуються терміни, які передбачають юридичну рівність суб'єктів адміністративних правовідносин, а саме: «взаємодія», «співпраця», «підготовка та виконання спільних проєктів» і т.д.

З огляду на висловлене судження, уявляється, що найбільш дієвим способом взаємодії між вказаними суб'єктами адміністративно-правових відносин виступає правотворча діяльність, яка виражається у розробці та реалізації регіональних програм розвитку, спрямованих на попередження й профілактику кримінальних та адміністративних правопорушень.

Зміст попереджувальної (профілактичної) діяльності суб'єктів протидії адміністративним правопорушенням доволі докладно описаний у науковій літературі. Зокрема, під спеціальною профілактикою адміністративних правопорушень М.В. Лошицький розуміє врегульовану нормами адміністративного права цілеспрямовану, науково обґрунтовану, багатоаспектну діяльність як спеціалізованих, так і неспеціалізованих суб'єктів профілактики з розробки та реалізації комплексу самостійних, але внутрішньо пов'язаних і доповнюючих один одного, практично необхідних, фінансово забезпечених попереджувальних заходів одноразового чи тривалого характеру, спрямованих на недопущення як конкретних видів і груп злочинів та правопорушень, так і злочинності в цілому шляхом виявлення, нейтралізації чи мінімізації криміногенних явищ і процесів або ж активізації факторів, що пригнічують протиправну поведінку [232, с. 42]. Уявляється, що попередження кримінальних та адміністративних правопорушень на регіональному рівні являє собою спільну діяльність територіальних органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування, спрямовану на реалізацію комплексу профілактичних заходів, метою здійснення яких є усунення причин та умов, які чинять негативний вплив на криміногенну обстановку в регіоні.

Аналогічну думку щодо сутності профілактичних заходів у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, висловлює й І.І. Комарницька,

на думку якої зазначений різновид взаємодії поліції й територіальних громад представляє інтегрований цілісний комплекс заходів соціального, спеціального та індивідуального характеру, що здійснюється державою, органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадськими організаціями і окремими громадянами з метою виявлення причин та умов вчинення адміністративних правопорушень, які посягають на право власності, усунення факторів, які детермінують протиправну діяльність особи щодо порушення правових можливостей володіти, користуватися та розпоряджатися майном, попереджувального впливу на осіб, схильних до протиправної поведінки, запобігання правопорушенням у цій сфері [233, с. 146].

Профілактика правопорушень серед неповнолітніх тлумачиться С.Г. Поволоцькою, як соціально-управлінська діяльність суб'єктів профілактики, що здійснюється в умовах тісної взаємодії та координації, спрямована на виявлення і усунення (нейтралізацію) причин та умов вчинення неповнолітніми правопорушень, а також здійснення позитивного впливу на поведінку неповнолітніх шляхом формування у них правосвідомості, соціально-корисних навичок та інтересів [234, с. 189].

Усі проаналізовані судження свідчать про спільний характер діяльності органів охорони правопорядку та територіальних громад у сфері попередження й припинення кримінальних та адміністративних правопорушень. З огляду на вказаний умовивід, дещо звуженим виглядає визначення попереджувальної діяльності у сфері дорожнього руху, наведене Л.І. Сопільником, як запобіжного впливу адміністративної відповідальності та покарання й інших засобів адміністративного закону на протиправні фактори і явища, що несприятливо впливають на порядок дорожнього руху [235, с. 10].

Таким чином, профілактика правопорушень на регіональному рівні являє собою сукупність спільних заходів територіальних органів Національної поліції та територіальних громад, соціального, правового, організаційного, інформаційного та іншого характеру, здійснення виховного впливу на правопорушників, з метою виправлення антигромадської поведінки та

недопущення вчинення правопорушень. Відтак, завдання щодо профілактики кримінальних та адміністративних правопорушень мають вирішуватися комплексно, з використанням різноманітних методів та залученням усіх державних та громадських інститутів.

Аналіз висловлених наукових позицій дозволяє виокремити ознаки попереджувальної (профілактичної) діяльності суб'єктів протидії адміністративним правопорушенням: а) профілактична діяльність щодо попередження адміністративних правопорушень врегульована нормами як адміністративного (позитивного), так і адміністративно-деліктного права; б) мета попереджувальної діяльності обумовлена необхідністю створення належних правових та організаційних умов для протидії адміністративним правопорушенням; в) профілактична діяльність суб'єктів виступає в ролі їх основної (Національна поліція) або додаткової (місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування) функції; г) зазначений різновид профілактичної діяльності передбачає обов'язкову взаємодію її учасників, з залученням територіальних органів Національної поліції, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; д) профілактичні заходи можуть мати одноразовий та триваючий характер, залежно від цілей, визначених комплексними регіональними програмами.

Отже, комплексні регіональні програми, затвердження яких, відповідно до пункту 16 частини 1 статті 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [20] входить до компетенції районних і обласних рад, виступають в ролі ключових елементів у механізмі реалізації діяльності у сфері попередження й профілактики кримінальних та адміністративних правопорушень на регіональному рівні.

О.І. Сушинський, на основі характеристики правової основи місцевого самоврядування, доходить висновку, що повноваження місцевих рад щодо затвердження відповідних цільових програм у сфері профілактики адміністративних правопорушень на відповідній території за характером можна вважати власними (самоврядними) та виключними [236, с. 138].

Вони, за справедливим твердженням А.Р. Лещух, належать до групи повноважень «з безпосереднього вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування», в той час як виконавчим органам місцевих рад «притаманні такі функції: виконавча (організація виконання рішень відповідної ради) і розпорядча (організація управління на відповідній території в межах власних (самоврядних) повноважень, віднесених до їх компетенції, та повноважень органів виконавчої влади, делегованих законом цим органам)» [237, с. 141].

Слід зазначити, що на теперішній час органами місцевого самоврядування у співпраці з органами Національної поліції здійснюється активна робота щодо прийняття комплексних регіональних програм щодо попередження (профілактики) правопорушень. Аналіз деяких з них [238; 239; 82] дає підстави для висновку про їх розроблення на принципах системності, програмно-цільового підходу, поєднання заходів виховного та правового впливу, контролю та обліку профілактичної роботи.

В процесі подальшого аналізу автором систематизовано основні напрямки, які слугують складовими елементами мети реалізації регіональних програм профілактики правопорушень, а саме:

- запровадження комплексу організаційно-правових заходів щодо розбудови апаратно-програмних систем «Безпечне місто»;

- створення умов для заснування та успішного функціонування громадських об'єднань правоохоронної спрямованості, основною метою діяльності яких виступає сприяння правоохоронним органам в охороні публічного порядку та безпеки;

- організація надання допомоги особам, хворим на алкоголізм, наркоманію та забезпечення їх медико-соціальної реабілітації;

- організація надання послуг щодо тимчасового розміщення у лікувальних закладах осіб, які знаходяться у громадських місцях у стані сп'яніння, втратили здатність самостійно пересуватися та орієнтуватися у навколишній обстановці;

- реабілітація та соціалізація осіб, звільнених з місць позбавлення волі, створення спеціалізованих закладів соціальної адаптації;

- організація виплати грошових компенсацій за добровільну здачу зброї.

Слід зазначити, що специфічною рисою нормативно-правового забезпечення взаємодії органів Національної поліції та територіальних громад у сфері профілактики правопорушень виступає його розробленість переважно на місцевому рівні. Саме тому численні фахівці у галузі науки адміністративного права підкреслюють недостатню сформованість національного законодавства у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

Зокрема, О.І. Остапенко наголошує на роз'єднаності, нескоординованості та поверхневості правового забезпечення профілактики адміністративних правопорушень. По суті, твердить автор, все зведено до положення про те, що “правопорушення необхідно попереджувати і запобігати йому”. Не враховується той факт, що ця робота вимагає детальної регламентації – не менш складної, ніж порушення справи про адміністративний делікт та її розгляд [240, с. 40].

З огляду на те, що на теперішній час фактично відсутня система державних органів, основною функцією яких виступає профілактика адміністративних правопорушень як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні, К.Л. Бугайчук пропонує прийняти базовий закон “Про основи державної системи профілактики адміністративних проступків”, відповідно до якого надалі могли б прийматися відповідні закони за окремими напрямками профілактичної діяльності, а також на різних рівнях: державному, регіональному, місцевому [241, с. 16].

Аналогічну думку щодо необхідності розроблення базового законодавчого акту у сфері попередження адміністративних правопорушень висловлюють В.А. Комаров та Я.М. Квітка, на думку яких, в процесі розроблення вказаного правового акту мають бути враховані загальні засади дії закону, терміни та визначення, які окреслюють певні явища та використовуються учасниками цієї діяльності; державні пріоритети цієї роботи у вигляді принципів, напрямків, форм, методів; коло учасників цієї діяльності, їх правовий статус, сферу

діяльності; компенсаційні механізми за участь у цій роботі громадян, організацій, використання ними певного обладнання; система страхування на випадок, якщо вони зазнають збитків або шкоди під час виконання певних дій, пов'язаних із профілактичною діяльністю тощо [242, с. 210–211; 243, с. 183-184].

За обґрунтованим переконанням В.І. Фелика, адміністративно-правове регулювання займає центральне місце в системі правових засад профілактичної діяльності Національної поліції України, яке виражається в тому, що адміністративно-правові норми регламентують: 1) адміністративно-правові принципи здійснення Національною поліцією профілактичної діяльності; 2) адміністративно-правовий статус Національної поліції як органу профілактичної діяльності; 3) повноваження та функції Національної поліції у сфері профілактики правопорушень тощо [244, с. 16].

Також зазначимо, що за роки незалежності України суб'єктами законодавчої ініціативи було розроблено низку законопроектів [245-248], які так і не набули статусу діючих законів України.

Аналіз вищевказаних законодавчих актів та їх проектів дозволив констатувати фактичну відсутність законодавчої регламентації порядку взаємодії територіальних органів Національної поліції та територіальних громад у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

Відтак, відсутні й критерії ефективності взаємодії вищевказаних владних інститутів. Підкреслимо, що під час підготовки Закону України «Про Національну поліцію» суб'єкт законодавчої ініціативи зосередив увагу на загальній оцінці якості роботи поліції, визначивши головним її критерієм рівень довіри населення до поліції. Індикаторами останньої, відповідно до наказу МВС України від 09.11.2018 № 900 «Про встановлення індикаторів, за якими здійснюється проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України», визначено: а) стан злочинності; б) результативність діяльності органів та недоліки поліцейської діяльності; в) довіра до поліції та стосунки з населенням [249].

Уявляється, що критеріями оцінки рівня взаємодії територіальних органів Національної поліції та територіальних громад мають стати кількісні та якісні показники, які відображають стан реалізації окремих форм та напрямків їхньої взаємодії, у конкретних сферах суспільних відносин. Під вказаними сферами взаємодії поліції та територіальних громад автор має на увазі: а) організаційно-правову; б) правоохоронну; в) консультативно-інформаційну.

Між тим, ефективність такої взаємодії залежить не тільки від належного нормативно-правового забезпечення, але й від здатності керівників територіальних органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування конструктивно організувати таку взаємодію та формувати методи її реалізації, до яких можна віднести: обмін інформацією про стан правопорядку та заходи щодо його забезпечення; спільну розробку комплексних цільових програм та проведення окремих заходів; формування міжвідомчих комісій у складі територіальних органів Національної поліції, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, діяльність яких направлена на забезпечення правопорядку на регіональному рівні.

Відсутність систематизованого адміністративного законодавства щодо взаємодії органів Національної поліції та територіальних громад у сфері профілактики адміністративних правопорушень породжує й організаційні проблеми, у вигляді фактичної відсутності системи органів, які реалізують державну політику у вказаній сфері суспільних відносин.

У найбільш консолідованому вигляді зазначена система представлена у проєкті Закону України «Про профілактику правопорушень», відповідно до статті 4 якого суб'єктами загальної та індивідуальної профілактики правопорушень є органи державної влади (законодавчої, виконавчої, судової), органи місцевого самоврядування, органи прокуратури, засоби масової інформації, громадські організації, у тому числі громадські формування з охорони громадського порядку, релігійні установи та організації, підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, які беруть участь у профілактиці правопорушень [248].

Разом з цим, у діючих нормативно-правових актах суб'єкти профілактики адміністративних правопорушень визначені в залежності від об'єкта правового впливу. Зокрема, аналіз Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» [250] дозволив класифікувати суб'єкти профілактики правопорушень серед дітей, залежно від специфіки їхньої компетенції, на загальні та спеціальні. Так, до першої групи суб'єктів, відповідно до статті 1 коментованого законодавчого акту, відносяться: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері сім'ї та дітей; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері сім'ї та дітей; орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері сім'ї та дітей; відповідні структурні підрозділи обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, виконавчих органів міських і районних у містах рад.

У той же час, до спеціальних суб'єктів профілактики правопорушень серед дітей відносяться: уповноважені підрозділи органів Національної поліції; приймальники-розподільники для дітей органів Національної поліції; школи соціальної реабілітації та професійні училища соціальної реабілітації органів освіти; центри медико-соціальної реабілітації дітей закладів охорони здоров'я; спеціальні виховні установи Державної кримінально-виконавчої служби України; притулки для дітей; центри соціально-психологічної реабілітації дітей; соціально-реабілітаційні центри (дитячі містечка) [250].

Відповідно до статті 6 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», суб'єкти взаємодії у сфері запобігання та протидії домашньому насильству розподілені законодавцем на чотири групи. І якщо територіальні громади в особі сільських, селищних, міських, районних у містах рад, їх виконавчих органів, віднесені законодавцем до спеціально уповноважених органів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, то уповноважені підрозділи органів Національної поліції визначено в числі інших органів, на які покладаються функції із здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству [171]. Безсумнівним

позитивним аспектом вказаного законодавчого акту є визначення ефективної взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, в якості засадничого положення щодо попередження цього негативного явища.

Із змісту вищевказаних законодавчих актів випливає, що забезпечення координації діяльності суб'єктів, що здійснюють профілактику адміністративних правопорушень покладено на органи виконавчої влади. Зокрема, заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, та їх взаємодії на регіональному рівні, відповідно до статті 8 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», віднесено до компетенції обласних та районних державних адміністрацій. А координацію роботи у сфері захисту прав дітей, відповідно до статті 4 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», визначено основним завданням діяльності центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері усиновлення та захисту прав дітей.

Однак, за справедливим твердженням Т.С. Тулінової, норми, які регламентують правовий статус суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень та основи їх взаємодії, потребують значного вдосконалення [251, с. 334].

З огляду на висловлену позицію, слід підкреслити, що відповідно до статті 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [102], місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними владних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Крім того, стаття 31 цього ж закону закріплює за головами місцевих державних адміністрацій повноваження щодо координації діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань [102].

Із наведених норм можна зробити висновок, що правовідносини місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування окреслені рамками взаємодії, тоді як правовідносини з правоохоронними органами, зокрема, територіальними органами Національної поліції, визначені в межах координації. Уявляється, що зазначений підхід в організації державного управління не сприяє налагодженню ефективної взаємодії між місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та територіальними органами Національної поліції, з наступних причин.

Передовсім, теоретичне усвідомлення правових категорій «взаємодія» та «координація» свідчить про їх змістовну та правову відмінність. І якщо «взаємодія» передбачає рівноправний статус її суб'єктів, то «координація» має на меті встановлення, по суті, імперативних відносин, з наділенням координуючими повноваженнями відповідних суб'єктів. У цьому контексті цілком обґрунтованим виглядає твердження Л. Прінґа щодо розуміння координації діяльності правоохоронних органів з проблем боротьби зі злочинністю та корупцією як спрямованої на зміцнення законності та правопорядку спільної розробки та практичної реалізації узгоджених заходів щодо своєчасного виявлення, розкриття, припинення та попередження злочинів і корупційних діянь, усунення причин та умов, які сприяють їх учиненню [252, с. 28].

Завдання координації, твердить І.В. Озерський, більш конкретні за своїм змістом, розраховані на відносно тривалий період часу та носять спланований характер [253, с. 279]. В процесі координації створюються умови для формування загальної потреби в узгодженні напрямків діяльності, що сприяє подальшому виробленню загальної мети.

На істотних відмінностях «взаємодії» та «координації» в організації публічного управління наполягає І.В. Арістова, зосереджуючи увагу на тому, що координація передбачає, з одного боку, наявність організатора процесу управління, а з іншого – виконавців управлінського завдання. Натомість під час взаємодії обидві сторони зобов'язані організовувати відносини, у кожному конкретному випадку одна чи друга сторона відносин бере на себе функцію організації таких відносин [254, с. 15].

Легальне визначення координації міститься у п. 1 Указу Президента України від 12.02.2000 № 229 «Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю» як спрямованої на зміцнення законності та правопорядку спільної розробки та практичної реалізації узгоджених заходів по своєчасному виявленню, розкриттю, припиненню та попередженню злочинів і корупційних діянь, усуненню причин та умов, які сприяють їх вчиненню [255].

На підставі наведених наукових позицій та норм Закону України «Про місцеві державні адміністрації» можна твердити, що взаємодія, як спільна діяльність рівноправних суб'єктів, властива правовідносинам між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. У той же час, адміністративно-правові відносини між обласними та районними державними адміністраціями та територіальними органами Національної поліції скоріше носять координаційний характер.

Разом з цим, аналіз положень структурних підрозділів обласних державних адміністрацій, відповідальних за координацію роботи правоохоронних органів, свідчить, що взаємодія виступає ключовим елементом у правовідносинах вищевказаних суб'єктів. Так, відповідно до Положення про відділ взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи Рівненської облдержадміністрації, вищевказаний відділ взаємодіє з органами військового управління, підрозділами Державної прикордонної служби України, Збройних Сил України, Національною гвардією України та іншими військовими формуваннями, що розташовані на території області, з правоохоронними

органами та іншими органами державної влади з оборонних питань та питань щодо громадської безпеки, охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю [256]. Аналогічна норма відображена і в інших положеннях про взаємодію структурних підрозділів обласних державних адміністрацій із правоохоронними органами.

Водночас, на переконання автора, організація взаємодії новостворених об'єднаних територіальних громад, місцевих органів виконавчої влади та територіальних органів Національної поліції, у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки, передбачає оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

До практичної реалізації вказаного висновку зобов'язує також Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, відповідно до якої доступність та належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації [23]. Вказана Концепція відносить до основних повноважень органів місцевого самоврядування питання щодо забезпечення публічного порядку та безпеки, що вказує на ключову роль об'єднаних територіальних громад у реалізації правоохоронної функції.

У той же час, у чинному адміністративному законодавстві залишаються неврегульованими питання щодо організації забезпечення публічної безпеки і порядку в об'єднаних територіальних громадах. У зв'язку з цим, в рамках розроблення та прийняття Закону України «Про безпеку територіальних громад» потребують вирішення питання щодо: а) організації профілактичної діяльності щодо попередження правопорушень в ОТГ; б) визначення суб'єктів та об'єктів забезпечення публічного порядку та безпеки в ОТГ; в) врегулювання правовідносин між поліцейськими офіцерами громади та головами ОТГ в процесі реалізації правоохоронної функції; г) визначення принципів, форм, методів взаємодії об'єднаних територіальних громад з органами місцевого

самоврядування, територіальними органами Національної поліції та іншими правоохоронними органами щодо забезпечення безпеки в громаді.

Таким чином, сучасну організацію органів місцевого самоврядування та територіальних громад неможливо уявити без задоволення потреби населення в ефективній системі забезпечення публічного порядку та безпеки. Між тим, механізм реалізації конституційного права органів місцевого самоврядування на самостійне здійснення охорони публічного порядку та безпеки на теперішній час не сформований.

Разом з цим, важливість та соціальна значущість проблем захисту прав громадян, охорони публічного порядку, забезпечення публічної безпеки зумовлює необхідність прискорення шляхів реалізації конституційного права об'єднаних територіальних громад на реалізацію правоохоронної функції у тісній співпраці з органами Національної поліції.

Висновки до розділу 3

1. Характерною особливістю сучасного стану взаємодії поліції та інститутів громадянського суспільства в зарубіжних країнах виступає активне залучення останніх до заходів з реалізації правоохоронної функції. Відтак, органи поліції та громадянські інституції стають дедалі вижливішими суб'єктами в практиці забезпечення публічного порядку та безпеки.

У багатьох країнах світу поглиблення та розвиток партнерських відносин між правоохоронними органами та громадою визнано пріоритетним завданням державної політики, складовими якого, на думку фахівців у галузі міжнародної поліцейстики, слугує забезпечення громадського спокою та правопорядку; захист основних прав і свобод людини, передусім життя; попередження та розкриття злочинів; надання допомоги та послуг суспільству з метою зниження рівня страху перед злочинністю, можливістю зазнати тілесних ушкоджень та виникнення соціально-побутових безпорядків, а також попередження занепаду районів проживання

Відтак, довіра громадян до правоохоронних органів та ступінь їхньої залученості до процесу утворення безпекового середовища в територіальних громадах стають характерними рисами партнерської моделі взаємодії поліції та інститутів громадянського суспільства на місцевому рівні.

2. Аналіз зарубіжного та національного адміністративного законодавства свідчить про те, що організований належним чином порядок взаємодії поліції та громадянського суспільства підвищує рівень правової культури й соціальної активності громадян, сприяє нормалізації криміногенної обстановки, відкритості та підконтрольності поліції перед громадою, підвищенню рівня довіри населення до правоохоронних органів.

Саме тому вкрай важливим завданням для науки адміністративного права та практики реалізації норм адміністративного законодавства представляється визначення сучасних напрямків підвищення результативності та ефективності взаємодії органів Національної поліції й територіальних громад, першорядне значення серед яких належить спільній профілактичній діяльності кримінальних та адміністративних правопорушень.

Таким чином, профілактика правопорушень на регіональному рівні являє собою сукупність спільних заходів територіальних органів Національної поліції та територіальних громад, соціального, правового, організаційного, інформаційного та іншого характеру, здійснення виховного впливу на правопорушників, з метою виправлення антигромадської поведінки та недопущення вчинення правопорушень. Відтак, завдання щодо профілактики кримінальних та адміністративних правопорушень мають вирішуватися комплексно, з використанням різноманітних методів та залученням усіх державних та громадських інститутів.

Аналіз наукових джерел дозволив автору виокремити ознаки попереджувальної (профілактичної) діяльності суб'єктів протидії адміністративним правопорушенням: а) профілактична діяльність щодо попередження адміністративних правопорушень врегульована нормами як адміністративного (позитивного), так і адміністративно-деліктного права;

б) мета попереджувальної діяльності обумовлена необхідністю створення належних правових та організаційних умов для протидії адміністративним правопорушенням; в) профілактична діяльність суб'єктів виступає в ролі їх основної (Національна поліція) або додаткової (місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування) функції; г) зазначений різновид профілактичної діяльності передбачає обов'язкову взаємодію її учасників, з залученням територіальних органів Національної поліції, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; д) профілактичні заходи можуть мати одноразовий та триваючий характер, залежно від цілей, визначених комплексними регіональними програмами.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове розв'язання наукового завдання щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення взаємодії поліції та територіальних громад на основі партнерства. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків. Основні з них такі:

1. Розкрито сутність партнерських відносин між органами державної влади (в тому числі й правоохоронними органами) та громадянським суспільством в якості складного процесу, який передбачає реалізацію механізмів взаємного контролю та правообмежень. Держава у вказаних правовідносинах виступає в якості суб'єкта, не тільки наділеного владними повноваженнями, а й здатного делегувати їх інститутам громадянського суспільства, шляхом юридичного забезпечення територіальних громад відповідною компетенцією.

2. З'ясовано значення партнерських відносин між територіальними органами Національної поліції й територіальними громадами, що обумовлюється їх спрямуванням на забезпечення прозорості поліцейської діяльності, розвиток діалогу та взаєморозуміння між громадою та поліцією, ефективну реалізацію функцій та завдань поліцейської діяльності, спільний аналіз рівня криміногенної обстановки в регіоні та забезпечення дієвої системи оперативного реагування на кримінальні й адміністративні правопорушення.

3. Визначено роль методології в процесі дослідження партнерських відносин між поліцією та територіальними громадами. Виконуючи роль фундаментальної основи процесу постановки пізнавальної проблеми, методологія являє собою впорядкований набір методів пізнання, комплексне застосування яких сприяє встановленню й узагальненню особливостей адміністративно-правового інституту взаємодії органів Національної поліції та територіальних громад, вирішенню проблем його правового регулювання на регіональному та загальнодержавному рівні.

4. Визначено організаційно-правові форми участі представників територіальної громади в реалізації правоохоронної функції на місцевому рівні,

а саме: залучення громадян та громадських об'єднань до поліцейських заходів із забезпечення публічного порядку та безпеки; участь в роботі громадської ради при МВС України; обговорення проблем організаційної та правової направленості в службовій діяльності територіальних органів Національної поліції; взаємодія із засобами масової інформації, шляхом об'єктивної перевірки критичних матеріалів про діяльність територіальних органів Національної поліції.

5. Підкреслено значення органів місцевого самоврядування в організації взаємодії територіальних органів Національної поліції та територіальних громад, яка реалізується шляхом: спільного розроблення оперативних та стратегічних завдань, спрямованих на забезпечення публічного порядку й безпеки; визначення перспективних напрямків службової діяльності територіальних органів поліції щодо реалізації правоохоронної функції; організації дієвого державного та громадського контролю за станом охорони публічного порядку та безпеки; заслуховування звітів керівників територіальних органів Національної поліції щодо рівня криміногенної обстановки на території обслуговування; фінансування та матеріально-технічного забезпечення регіональних програм правоохоронної спрямованості.

6. Встановлено, що пріоритетний напрямок покращення взаємодії органів Національної поліції з територіальними громадами безпосередньо полягає у необхідності запровадження в адміністративно-юрисдикційну діяльність органів Національної поліції інституту медіації, як альтернативного способу врегулювання конфліктів між правопорушником та потерпілим, шляхом доповнення КУпАП статтею 22-1 «Звільнення від адміністративної відповідальності у зв'язку із примиренням особи, яка притягається до адміністративної відповідальності та потерпілого», із визначенням права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності та потерпілого, на укладення угоди про примирення за ініціативи одного з вищевказаних учасників адміністративного провадження.

7. Проаналізовано стан правового регулювання партнерських правовідносини органів поліції та місцевих громад нормами міжнародного права, як ключового засобу вирішення питань щодо забезпечення публічного правопорядку, захисту прав і свобод людини, запобігання кримінальним та адміністративним правопорушенням. Організація взаємодії поліції та територіальних громад має високу ступінь ефективності в країнах із законодавчо врегульованим інститутом місцевої поліції, що обґрунтовує необхідність нормативно-правового забезпечення взаємодії поліцейських офіцерів громади та голів об'єднаних територіальних громад, в процесі реалізації правоохоронної функції.

8. Сформульовано напрямки підвищення результативності та ефективності взаємодії органів Національної поліції й територіальних громад, шляхом надання пропозицій, спрямованих на вдосконалення адміністративного законодавства у вказаній сфері суспільних відносин, в частині розроблення та прийняття Закону України «Про публічну безпеку територіальних громад», націленого на законодавче врегулювання: а) організації профілактичної діяльності щодо попередження правопорушень в територіальних громадах; б) визначення суб'єктів та об'єктів забезпечення публічного порядку та безпеки в територіальних громадах; в) визначення концептуальних основ взаємодії поліцейських офіцерів громади та голів об'єднаних територіальних громад; г) визначення принципів, форм, методів взаємодії територіальних громад з місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами Національної поліції та іншими правоохоронними органами щодо забезпечення безпеки в громаді.

9. Надано пропозиції щодо вдосконалення адміністративного законодавства у сфері взаємодії органів Національної поліції та територіальних громад на засадах партнерства, зокрема:

1) Розроблено проєкт Положення про громадську раду при територіальному органі Національної поліції України, основними завданнями якої визначено: а) залучення громадян, громадських об'єднань і організацій, до

реалізації державної політики в сфері охорони публічного порядку, профілактики правопорушень, забезпечення публічної безпеки, а також сприяння реалізації державної політики в сфері протидії злочинності; б) участь в розробці та розгляді концепцій, програм, ініціатив громадян, громадських об'єднань і організацій з найбільш актуальних питань діяльності органів Національної поліції; в) участь в інформуванні громадян про діяльність органів Національної поліції, в тому числі через засоби масової інформації, і в публічному обговоренні питань, що стосуються діяльності Національної поліції; г) аналіз думки громадян про діяльність Національної поліції та доведення отриманої в результаті аналізу узагальненої інформації до керівників територіальних органів Національної поліції; д) проведення громадської експертизи проєктів законодавчих актів та інших нормативних правових актів з питань діяльності органів Національної поліції; е) здійснення громадського контролю за діяльністю Національної поліції.

2) З метою ефективної реалізації правоохоронної функції на місцевому рівні, уточнення та юридичного закріплення сфер компетенції Національної поліції та територіальних громад під час охорони публічного порядку, налагодження ефективної комунікації між поліцією та населенням, **пропонується доповнити Закон України «Про Національну поліцію» наступними положеннями:**

- статтю 88 частиною 3 наступного змісту: «керівники територіальних органів Національної поліції під час забезпечення публічного порядку на території обслуговування, укладають договори про співпрацю з головами об'єднаних територіальних громад, з метою забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку».

- частину 1 статті 31 пунктом 12 наступного змісту: «Застосування процедури медіації»

3) З метою вдосконалення системи принципів взаємодії органів Національної поліції та територіальних громад, **пропонується доповнити**

статтю 3 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» наступними правовими принципами:

«право кожного на самозахист від протиправних посягань всіма способами, не забороненими законом;

взаємодія з органами Національної поліції, іншими правоохоронними органами, органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

неприпустимість підміни повноважень органів Національної поліції, інших правоохоронних органів, органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

неприпустимість участі громадян в заходах з охорони громадського порядку, які свідомо передбачають загрозу їх життю та здоров'ю».

4) З метою забезпечення процесуальних прав учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення, пропонується доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення **статтею 22-1 «Звільнення від адміністративної відповідальності у зв'язку із примиренням особи, яка притягається до адміністративної відповідальності та потерпілого»**, в якій закріпити право особи, яка притягається до адміністративної відповідальності та потерпілого, на укладення угоди про примирення за ініціативи одного з вищевказаних учасників адміністративного провадження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кириченко С.О. Співвідношення соціальної правової держави і громадянського суспільства в умовах сучасної України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. К., 2001. 18 с.
2. Риженко Ю.М. Система права та правова система: особливості взаємозв'язку та взаємовпливу. Держава і право. 2009. Вип. 45. С. 113-119.
3. Теорія держави та права : навч. посіб. / [Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін.] ; за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. К. : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
4. Іванов В.М. Технології політичної влади: зарубіжний досвід / В. М. Іванов, В. Я. Матвієнко В. І, Патрушев, І. В. Молодих. К. : Вища шк., 1994. 263 с.
5. Мельник В.В. Концепції взаємодії людини і суспільства в контексті соціокультурних засад: теоретико-методологічні виміри. Гілея: науковий вісник. 2012. Вип. 65. С. 246-254.
6. Субота С.І. Сучасні наукові уявлення щодо взаємодії громадянського суспільства і поліцейських структур. Право і безпека. 2015. №3 (58). С. 103-108.
7. Соціальне партнерство і державна політика: від теорії до практики демократизації державного управління : монографія / [В.Ф. Мартиненко, О.М. Крутій, С.Л. Кирій та ін.]; за заг. ред. В.Ф. Мартиненка. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2009. 252 с.
8. Баран М. П. Взаємодія громадянського суспільства та органів влади: сучасний стан, проблеми, перспективи. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2013. № 10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_10_9.
9. Словник іншомовних слів за ред. О. С. Мельничука. 1-е видання, К.: Головна редакція «Українська радянська енциклопедія» (УРЕ), 1974. 776 с.
10. Словник іншомовних слів за ред. О. С. Мельничука. 2-е видання, випр. і доп. Київ: Головна редакція «Українська радянська енциклопедія» (УРЕ), 1985. 966 с.

11. Словник. ua. Портал української мови та культури. URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=%D0%BF%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%BD%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE>.
12. Костицький В.В. Партнерство правової держави і суспільства в умовах глобалізації. URL: <http://dspace.nbuiv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/39576/05-Kostickiy.pdf?sequence=1>.
13. Lewis D. Building «active» partnership in aid-recipient countries: lessons from a rural development project in Bangladesh // Osborne S. P. Public-private partnerships: theory and practice in international perspective. P. 252-264.
14. Department for International Development. Programme Partnership Arrangements. London. DFID. 2016. URL : <https://www.gov.uk/international-development-funding/programme-partnershiparrangements>.
15. World Bank. Public-private partnership. Washington: World Bank. 2016. URL : <http://www.worldbank.org/en/topic/publicprivatepartnerships>.
16. Cleaver F. Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development // Cooke B. Kothari u. participation: the new tyranny? London: Zed books, 2001. pp. 36-55.
17. Bowyer, T.J. (2003). Popular participation and the state: democratising the health sector in rural Peru. Thesis (PhD). – London: University of London, 2003. 345 p.
18. Бесчастний В. М. Імідж як складова успіху правоохоронця: до постановки проблеми. Віче. 2012. № 2. С. 6-8.
19. Венцик О.В. Складові оптимізації взаємодії поліції з населенням. Сучасні стратегії та перспективи оптимізації взаємодії поліції і населення в соціумі: матеріали круглого столу (23 листопада 2017 р.). Львів: ЛьвДУВС, 2017. С. 17-19.
20. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

21. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 40-41. Ст. 379.
22. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 13. Ст. 91.
23. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України №333-р. Офіційний вісник України. 2014. № 30. Ст. 831.
24. Чикаренко О. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: досвід Дніпропетровської області. Науково-практичне забезпечення розвитку та співробітництва об'єднаних територіальних громад : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (30 жовтня – 30 листопада 2018 р.). Дніпро. : ДРІДУ НАДУ, 2018. С. 272-277.
25. Інформація щодо об'єднаних територіальних громад (за даними про проведення чи призначення перших місцевих виборів). Офіційний сайт Державного реєстру виборців. URL: https://www.driv.gov.ua/ords/portal!/cm_core.cm_index?option=ext_gromada&prejimm=1&pmn_id=149.
26. Про неможливість проведення перших виборів депутатів окремих сільських, селищних, міських рад Донецької і Луганської областей та відповідних сільських, селищних, міських голів 25.10.2020: постанова Центральної виборчої комісії від 08.08.2020 № 161. Офіційний сайт Верховної ради України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/v0161359-20>.
27. Перспективи розвитку державно-приватного партнерства в галузі житлово-комунального господарства : колективна монографія / І. І. Килимник, Т. А. Коляда, А. В. Домбровська, А. М. Бровдій ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2018. 139 с.
28. Аксельрод Р. Політичний діалог як механізм розвитку професійної компетентності української політичної еліти. *Studia Politologica Ucraino-Polona*. 2014. Vol. 4. pp. 183-188.

29. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України». URL: <https://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-zi-shorichnim-poslannyam-do-verhovnoyi-rad-80113>.

30. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. Офіційний вісник України. 2010. № 84. Ст. 2945.

31. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 і від 3 листопада 2010 р. № 996: постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 234. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248124741>.

32. В Україні запустили проєкт «Поліцейський офіцер громади». Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/v-ukrayini-zapustili-proekt-policejskij-oficer-gromadi>.

33. Поліцейська діяльність, орієнтована на громаду, в Європі: концепції, теорія та практика. Серія посібників EUCPN. Посібник №2; За ред. Банчук О., Дмитрієва І., Саїдова З. 136 с. URL: https://pravo.org.ua/img/books/files/14586534582015_community_oriented_policing_in_europe.pdf.

34. Путівник з громадянського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування / За ред. О. Неберикута. Львів: «Дизайн-студія «Папуга», 2009. 84 с.

35. Терещук О. Д. Адміністративно-правові засади громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні: теорія і практика: монографія / О. Д. Терещук. К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2018. 460 с.

36. Жилін Є.В. Організаційно-правові засади взаємодії об'єднань громадян з органами державної влади в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2012. 223 с.

37. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради. 2018. № 31. Ст. 241.

38. Романенко М.В. Інститут громадського контролю за діяльністю поліції. Національна поліція України: проблеми становлення та перспективи розвитку : зб. матеріалів наук.- практ. конф. курсантів та студентів (м. Харків, 10 грудня 2015 р.) / МВС України, ХНУВС. Х., 2015. 192 с.

39. Управління органами Національної поліції України : підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка [О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, О.В. Джафарова та ін.]; МВС України, ХНУВС. Х.: Стильна типографія, 2017. 580 с.

40. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

41. Кампо В. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування. Місцеве та регіональне самоврядування України. 1993. № 1-2. С. 68-73.

42. Коваленко А. А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: Питання теорії та практики / А. А. Коваленко. К. : Довіра, 1997. 181 с.

43. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. 278 с.

44. Коломоєць Т. О., Матвієнко П. Д. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України : монографія. Запоріжжя, 2011. 256 с.

45. Дробот І. О. Гарантування місцевого самоврядування: теоретико-методологічний аспект: монографія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2006. 287 с.

46. Куц Ю. О. Проблемне поле державного управління: концептуальна демаркація // Публічне управління: теорія та практика. 2011. № 1. С. 3-10.

47. Куц Ю. О., Решевець О. В. Територіальна громада: управління розвитком: монографія / за заг. ред. Ю. О. Куца. Харків: Константа, 2013. 540 с.

48. Молодожен Ю. Б. Самодостатність територіальних громад: системний підхід: монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. 370 с.
49. Наконечний В. В. Управління містом: теоретико-методологічний вимір: монографія. Харків: Цифр. друкарня № 1, 2012. 263 с.
50. Копіна О.П. Діалог поліції та громади як соціальна технологія впровадження принципів community policing у місцевій громаді : метод. рек. / О. П. Копіна, О. С. Мірошник, О. О. Сердюк ; Фонд Місц. Демократії ; Лаб. мир. рішень ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : [ХНУВС], 2018. 124 с.
51. Stenson K. Community policing as a government technology. *Economy and Society*. 1993. Vol. 22 (3). P. 373-389.
52. Nalla M. K. Democratic policing: a comparison of police officers' perceptions of their role and functions in transitional societies. *Journal of Criminal Justice and Security*. 2009. Vol. 4. P. 520-535.
53. Friedmann R. R. *Community Policing: Comparative Perspectives and Prospects*. N. Y. : St Martin's Press, 1992. 278 p.
54. Trojanowicz R., Bucqueroux B. *Community Policing: How to get it started*. Cincinnati, OH : Anderson, 1994. 182 p.
55. Longstaff A., Willer J., Chapman J., Czarnomski S., Graham J. *Neighbourhood policing: Past, present and future : A review of the literature*. L. : The Police Foundation, 2015. 76 p.
56. Funk A. *Community Policing in den USA. Bürgerrechte&Polizei*. Heft 64. Berlin. 1999. №. 3. pp. 16-27.
57. Skogan W. G., Hartnett S. M. *Community Policing Chicago Style*. N. Y. : Oxford University Press, 1997. 268 p.
58. Mackenzie S., Henry A. *Community policing: a Review of the Evidence*. Edinburgh : Scottish Government, 2009. 56 p.
59. Торкайло Ю.С. Організаційно-правові засади взаємодії органів внутрішніх справ з інституціями держави та структурами громадянського суспільства: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2012. 219 с.

60. Іщенко Л. Запровадження в Україні оновлених принципів діяльності поліції, орієнтованих на суспільство. *Legea si Viata*. 2018. № 2. С. 53-58.
61. Голуб М. В. Community policing: сутність та складові елементи. *Право і безпека*. 2012. № 1. С. 62-67.
62. Організація з безпеки та співробітництва в Європі. Найкраща практика побудови партнерства між поліцією і суспільством. Відень: Відділ стратегічних питань поліцейської діяльності ОБСЄ, 2008. URL: <http://polis.osce.org/library/>.
63. Логвиненко Б. О., Кравченко І. С. Взаємодія поліції та суспільства на засадах партнерства в діяльності підрозділів превентивної діяльності: Методичні рекомендації. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2018. 20 с.
64. Лебедева Н.В. Проекти взаємодії поліції з населенням як засіб реалізації інституту партнерства в Європі. *Право і суспільство*. 2018. № 4. Частина 2. С. 115-120.
65. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад: наказ МВС України від 28.07.2017 № 650. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17#n69>.
66. Лебедева Н.В. Адміністративно-правове регулювання взаємодії поліції з населенням на засадах партнерства : дис... доктора філософії : 12.00.07. Київ, 2021. 275 с.
67. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К. ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
68. Івченко А. О. Тлумачний словник української мови / А. О. Івченко. Х. : Фоліо, 2002. 543 с.
69. Нагребельний В. П. Юридична енциклопедія : в 6 т. / В. П. Нагребельний. К. : Укр. енцикл., 1998, Т. 6: Т-Я. 2004. 294 с.
70. Адміністративне право України. Загальна частина : навч. посіб. / [В. В. Новиков, Л. Г. Чистоклетов, М. П. Федоров, О. І. Остапенко] / за ред. Остапенка О. І. Львів : Львівськ. ін-т внутр. справ, 2001. 320 с.

71. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Паращук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред Ю. П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
72. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
73. Административное право Украины : учеб. [для студ. высш. учеб, заведений юрид. спец.] / под ред. Ю. П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. Харьков : Право, 2003. 576 с.
74. Васильев Л. С. Административное право Украины (общая часть) : учеб. пособие / Л. С. Васильев. Х. : Одиссей, 2002. 288 с.
75. Адміністративна діяльність органів поліції України : підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка ; [О. І. Безпалова, О. В. Джафарова, В. А. Троян та ін. ; передм. В. В. Сокурєнка] ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2017. 432 с.
76. Краснопольська Т.М. Взаємодія громадянського суспільства та правової держави : навч.-метод. посібник / Т.М. Краснопольська. Одеса : Фенікс, 2015. 104 с.
77. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 № 1835-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 40. Ст. 338.
78. Кобзар О. Ф. Поліцейська діяльність в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія / О. Ф. Кобзар. Харків ; Дніпропетровськ : Панов, 2015. 316 с.
79. Зозуля Є.В. Принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства в діяльності Національної поліції України: генеза становлення та напрями реалізації. Українська поліцейстика: теорія, законодавство, практика. 2021. № 2 (2). С. 29-38.
80. Стрельченко О. Адміністративно-правова характеристика взаємодії Національної поліції України з громадськістю. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 10. С. 148-155.

81. Семенишин М.О. Механізм захисту прав і свобод людини в діяльності Національної поліції України. Порівняльно-аналітичне право. 2020. № 2. С. 143-146.

82. Про затвердження Регіональної програми профілактики правопорушень серед дітей на території Донецької області на 2019-2022 роки: розпорядження голови облдержадміністрації, керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 23.11.2018 № 1410/5-18. Офіційний сайт Донецької облдержадміністрації. URL: <https://dn.gov.ua/storage/app/sites/1/publicinfo/1410-18.pdf>.

83. План заходів із протидії злочинності та профілактики правопорушень, забезпечення публічної безпеки та порядку на території Запорізької області на 2018 – 2021 роки: розпорядження голови обласної державної адміністрації від 25.07.2018 № 388. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/ZP180641>.

84. Комплексна програма профілактики правопорушень на 2016-2020 роки. URL: <http://www.adm-pl.gov.ua/sites/default/files/progr-pravoporush.pdf>;

85. Програма профілактики правопорушень у Чернігівській області на 2016-2020 роки: рішення шостої сесії обласної облдержадміністрації ради сьомого скликання від 29 вересня 2016 року № 5-6/VII. Офіційний сайт Чернігівської облдержадміністрації. URL: http://chor.gov.ua/images/Razdely/Norm_docum/Rishennia/7_sklykannia/6_sessiya/Programa_GUNP.pdf.

86. Профілактика підліткової злочинності базуватиметься на відновному підході. Офіційний сайт ГУНП в Донецькій області. URL: <http://police.dn.ua/news/view/profilaktika-pidlitkovo-i-zlochinnosti-bazuvatimetsya-na-vidnovnomu-pidhodi>.

87. Мартиненко О. А. Реформування міліції у дзеркалі європейської поліцейстики – що ми робимо не так? URL: <http://www.umdpl.info/index.php?id=1251269106>.

88. Білик В. М. Порівняльно–правовий аналіз функцій поліцейських апаратів зарубіжних країн та міліції України в умовах європейської інтеграції. Бюлетень обміну досвідом МВС України. 2008. № 174. С. 155-161.

89. Комісаров С.А. . Перспектива створення місцевої поліції як напрям удосконалення діяльності щодо забезпечення публічного порядку органами внутрішніх справ на території громади. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2018. Серія ПРАВО. Випуск 49. Том 2. С. 108-111.

90. Організація діяльності дільничних офіцерів поліції : навчальний посібник / С.С. Вітвіцький, О.М. Мердова, О.М. Головков та ін.; за заг. ред. С.С. Вітвіцького. Кропивницький : ДонДУВС, 2023. 234 с.

91. Проневич О.С. Функції поліції (міліції): нормативно-доктринальна інтерпретація. Право і безпека. №4(36). 2010. С. 141-145.

92. Баскаков А. Я. Методология научного исследования : учеб. пособие / А. Я. Баскаков, Н. В. Туленков. Київ : МАУП, 2004. 216 с.

93. Будко В. В. Адекватность научного познания : монография / В. В. Будко ; ред. Л. Н. Авраменко. Харьков : Основа, 1990. 183 с.

94. Будко В. В. Философия науки : Учебное пособие для студ. высш. учеб. заведений / В. В. Будко. Харьков : Консум, 2005. 268 с.

95. Краус Н. М. Методология та організація наукових досліджень: навчально-методичний посібник / Н. М. Краус. Полтава : Оріяна, 2012. 183 с.

96. П'ятницька-Позднякова І. С. Основи наукових досліджень у вищій школі : навч. посібник / І. П'ятницька-Позднякова. Київ : 2003. 116 с.

97. Стеченко, Д. М. Методология наукових досліджень : підручник / Д. М. Стеченко, О. С. Чмир. – 2-ге вид., перероб. і доп. Київ : Знання, 2007. 317 с.

98. Бірта Г. О. Методология і організація наукових досліджень. [текст] : навч. посіб. / Г. О. Бірта, Ю.Г. Бургу. К. : «Центр учбової літератури», 2014. 142 с.

99. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. К. : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

100. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135–ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 22. Ст. 303.

101. Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції: постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2018 № 58. Офіційний вісник України. 2018. №16. Ст. 552.

102. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20-21. Ст. 190.

103. Сердюк І.А. Інтерпретація поняття методологічний підхід у сучасній правничій науці. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2018. № 4. С. 52-58.

104. Курило С.Л. Адміністративно-правові засоби взаємодії органів внутрішніх справ з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2013. 195 с.

105. Батанов О. В. Місцеве самоврядування в Україні в контексті реалізації принципу верховенства права. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2008. № 11-12. С. 38-46.

106. Прієшкіна О. Децентралізація державної влади та розширення прав місцевого самоврядування: проблеми й перспективи. Право України. 2006. № 11. С. 86-89.

107. Токвиль А. Де. Демократия в Америке / Пер. с фр. и предисл. Г. Дж. Ласки. М.: Весь мир, 2000. 559 с.

108. Громадські організації у дискурсі демократизації суспільства: монографія / Мін-во освіти і науки, Нац. пед. ун-т імені М. П. Драгоманова ; за науковою ред. В. П. Беха ; редкол. : В. П. Бех (голова), Г. О. Нестеренко (заст. голови) [та ін.]. К. : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2011. 680 с.

109. Громадянське суспільство в Україні та "політика ідентичності" / Ю. Тищенко, С. Горобчишина ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. - К. : [Агентство "Україна"], 2010. 76 с.

110. В.Г. Кремень Синергетика і освіта : монографія / За ред. В.Г. Кременя. Київ : Інститут обдарованої дитини, 2014. 348 с.

111. Концептуалізація понять "модель" та "моделювання" у наукових дослідженнях. Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія : Інформаційні системи та мережі. 2015. № 829. С. 273-284.
112. Методологія наукових досліджень : підручник / О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань. Харків : Право, 2019. 368 с.
113. Опришко В. Право Європейського Союзу та його сутність // Правове регулювання економіки : зб. наук. пр. К. : КНЕУ, 2002. Вип. 3. С. 11-12.
114. Бондаренко В.А. Окремі аспекти підвищення ефективності норм адміністративного права у період адаптації законодавства до вимог Європейського Союзу. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. №3. 2016. С. 134-141.
115. Шадська У. Безпека громади: пошук спільних рішень : посібник. Київ : Експертний центр з прав людини, 2018. 154 с.
116. Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН "Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку" від 17.12.1979. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_282.
117. Лотюк О.С. Виникнення та функціонування інститутів громадянського суспільства. Часопис Київського університету права. 2014. №3. С. 63-67.
118. Савчин М. В. Порівняльне правознавство. Загальна частина: [навч. посіб.] / М. В. Савчин. К.: Центр навчальної літератури, 2005. 288 с.
119. Положення про Раду розвитку громад та територій: Указ Президента України від 18.12.2019 № 909/2019. Офіційний вісник Президента України. 2020. № 1. Ст. 4.
120. Енциклопедичний словник з державного управління. За ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
121. Мозоль Т.О. Склад Громадської Ради при МВС України: порядок формування та умови правомочності. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2016. №38. Т.2. С. 11-14.

122. Вичалківський І.В. Особливості діяльності громадських рад в правоохоронних органах України. Наукові розвідки з державного та муніципального управління. 2014. № 1. С. 334-342.

123. Про затвердження Положення про Громадську раду МВС України: наказ МВС України від 15.11.2017 № 927. Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ. URL: <https://mvs.gov.ua/upload/file/polozshennya.pdf>.

124. Про затвердження складу Громадської ради при Міністерстві внутрішніх справ України: наказ МВС України від 03.09.2020 №753. Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ. URL: https://mvs.gov.ua/ua/pages/6461_NAKAZ__753_Pro_zatverdzhennya_skladu_Gromadskoi_radi_pri_Ministerstvi_vnutrishnih_sprav_Ukraini.htm.

125. Як сформувати громадську раду при органі виконавчої влади? URL: <https://khryst-rda.gov.ua/yak-sformuvati-gromadsku-radu-pri-organi-vikonavchoi-vladi-11-03-49-04-01-2019/>.

126. Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 №1378. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/10242020>.

127. Завальний М.В. Сутність та завдання взаємодії Національної поліції з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо забезпечення публічної безпеки та порядку. Науковий вісник публічного та приватного права. 2018. №3. С. 146-150.

128. Могілевська Л. До проблеми взаємодії Національної поліції з громадськістю та з іншими органами державної влади у сфері забезпечення прав і свобод дитини. Підприємництво, господарство і право. 2020. №2. С. 225-229.

129. Миронюк Р.В. Громадський контроль за діяльністю поліції: монограф. / Р.В. Миронюк. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; 2020. 134 с.

130. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.

131. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-ІХ. *Голос України*. 2023. № 32.
132. Про кредитні спілки: Закон України від від 20.12.2001 № 2908-ІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 15. Ст. 101.
133. Про державну підтримку медіа, гарантії професійної діяльності та соціальний захист журналіста: Закон України від 23.09.1997 № 540/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 50. Ст. 302.
134. Про видавничу справу: Закон України від 05.06.1997 № 318/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 32. Ст. 206.
135. Бурлаков С. Особливості порядку висвітлення діяльності органів внутрішніх справ України засобами масової інформації. *Legea și viața*. 2014. № 7/2. С. 16-19.
136. Про вдосконалення взаємодії органів та підрозділів поліції із засобами масової інформації: наказ Національної поліції України від 15.12.2016 № 1299. Офіційний сайт Національної поліції України. URL: <https://www.npu.gov.ua/>.
137. Про затвердження Положення про Національну поліцію: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877. *Офіційний вісник України*. 2015. № 89. Ст. 2971.
138. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9-10. № 11-12. № 13. Ст. 88.
139. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-ІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.
140. Солоненко О.М. Реалізація функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування (організаційно-правові питання): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2001. 19 с.
141. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ

Президента України №392/2020. Офіційний сайт Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>.

142. Про дорожній рух: Закон України від 30.06.1993 № 3353-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 31. Ст. 338.

143. Братель С.Г. Правоохоронна сфера як об'єкт адміністративно-правового регулювання. Юридична наука. 2015. №5. С. 52-58.

144. Русецький А.А. Адміністративно-правові форми взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні. Європейські перспективи. 2018. № 3. С. 42-47.

145. Палій М.Б. Аксіологічний вимір правоохоронної діяльності як об'єкт філософсько-правового дослідження: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12. Львів, 2015. 211 с.

146. Хомишин І.Ю. Адміністративно-правові аспекти вдосконалення співпраці ОВС та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення правопорядку: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів. держ. ун-т внутр. справ. Львів, 2010. 20 с.

147. Кобзар О.Ф. Поліцейська діяльність в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія / О. Ф. Кобзар. Харків ; Дніпропетровськ : Панов, 2015. 316 с.

148. Петренко М.Я. Деякі питання організації та діяльності місцевої міліції в Україні. Право і безпека. 2005. №4. С. 89-93.

149. Павленко С.В. Засоби забезпечення законності та правопорядку в діяльності органів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04. Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2010. 19 с.

150. Баймуратов М.М. Сфера компетенції місцевого самоврядування та форми її реалізації за законодавством України. Науковий вісник Академії муніципального управління. 2012. № 1. С. 9-24.

151. Плахотнік О.В. Конституційне право громадян брати участь у всеукраїнських та місцевих референдумах і його забезпечення в Україні:

автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Нац. акад. внутр. справ. К., 2010. 22 с.

152. Про призначення чергових місцевих виборів у 2020 році: постанова Верховної Ради України від 15.07.2020 № 795-IX. Офіційний вісник України. 2020. № 60. Ст. 1902.

153. Аналітична довідка ситуаційного центру Національної поліції України від 24.10.2020 «Про забезпечення правопорядку у «День тиші» напередодні чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2020 року». Офіційний сайт Національної поліції України. URL: <https://www.npu.gov.ua/>.

154. Кадала В.В. Роль територіальних громад у забезпеченні охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Правовий часопис Донбасу. 2018. № 2 (63). С. 45-49.

155. Дніпров О.С. Окремі аспекти взаємодії Національної поліції з органами місцевого самоврядування щодо забезпечення публічного порядку. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2018. № 1. С. 16-21.

156. Глуховець В.А. Національна поліція: стан та проблеми реформування. Форум права. 2016. №5. С. 20-23.

157. Дідик Н.І. Превентивні функції в діяльності патрульної поліції. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2016. №2. С. 188-194.

158. Положення про Департамент превентивної діяльності Національної поліції України: наказ Національної поліції України від 27.11.2015 № 123 (у редакції наказу Національної поліції України від 18.04.2019 № 377). Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>.

159. Ключко А.М. Проблеми формування правових основ взаємодії органів Національної поліції, органів місцевого самоврядування та громадських формувань з охорони громадського порядку. Часопис Київського університету права. 2017. №3. С. 105-109.

160. Про схвалення Концепції Державної цільової правоохоронної програми встановлення сучасних систем безпеки, застосування засобів зовнішнього контролю (спостереження) та швидкого реагування на період до 2016 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.02.2013 №51-р. Офіційний вісник України. 2013. № 11. Ст. 425.

161. Про заходи щодо зміцнення правопорядку і посилення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів: Указ Президента України від 15.12.2006 №1087. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1087/2006#Text>.

162. Про затвердження комплексної Програми профілактики та попередження злочинності в місті Маріуполі «Правопорядок 2016-2017: рішення Маріупольської міської ради від 08.04.2016 № 7/6-331. Офіційний сайт Маріупольської міської ради. URL: <https://mariupolrada.gov.ua/>.

163. Бичін С.О. Комплексна програма запобігання у місті Маріуполь: досвід 2015-2020 років. Кримінологічна безпека населених пунктів : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. Маріуполь : ВД «Дакор», 2020. С. 49-52.

164. Басс В.О. Організаційно-правові засади створення місцевої міліції в Україні: порівняльний аналіз з діяльністю муніципальної поліції зарубіжних країн: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Акад. упр. МВС України. К., 2010. 19 с.

165. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. Додаток до № 51. Ст.1122.

166. Полтавець С. Муніципальна поліція. Спроби створення (частина 1). URL: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3185:municipalna-politsiya-sprobi-stvorennya-chastina-1&catid=8&Itemid=350.

167. Про затвердження Інструкції з організації реагування на заяви і повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції

України: наказ МВС України від 27.04.2020 № 357. Офіційний вісник України. 2020. № 41. Ст. 1345.

168. Гудзь Т.І. Проблеми та перспективи розвитку місцевої міліції (муніципальної поліції) в умовах реформування територіальної організації публічної влади в Україні. Форум права. 2011. №4. С. 154-161.

169. Успішна територіальна громада: будуємо разом / Бриль М., Врублевський О., Данчева О., Сеїтосманов А., Чубаров Е. Харків : Видавничий будинок «Фактор», 2018. 128 с.

170. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь : Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. К.: 2019. 115 с.

171. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII. Відомості Верховної Ради. 2018. № 5. Ст. 35.

172. Про дерадянізацію законодавства України: Закон України від 21.04.2022 № 2215-IX. Офіційний вісник України. 2022. № 39. 2068.

173. Про муніципальну варту : проект закону України від 18.05.2015 № 2890. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55192.

174. Орлов В.А. Теоретико-правові засади взаємодії муніципальної поліції (варти) та патрульної поліції. Форум права. 2017. №4. С. 164-170.

175. Щур Б. Забезпечення громадської безпеки в м. Львові за допомогою автоматизованої інформаційно-аналітичної системи «Безпечне місто». Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. 2010. № 5. С. 104-108.

176. Указ Президента України Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 р. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

177. Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Донецької області: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 710-р. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-viznachennya-administrativnih->

centriv-ta-zatverdzhennya-teritorij-teritorialnih-gromad-doneckoyi-oblasti-710-120620.

178. Про організаційно-штатні зміни в Головному управлінні Національної поліції в Донецькій області: наказ Національної поліції України від 23.12.2021 №1020.

179. Стратегія розвитку Донецької області на період до 2027 року. Офіційний сайт Донецької обласної державної адміністрації. Офіційний сайт Донецької облдержадміністрації. URL: <https://dn.gov.ua/projects/strategiya-rozvitku-doneckoyi-oblasti-na-period-do-2027-roku>.

180. Регіональна програма профілактики правопорушень з протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів у Донецькій області на 2019-2021 роки. Офіційний сайт ГУНП в Донецькій області. URL: <http://police.dn.ua/news/view/politsiya-donechchini-prezentovala-proekt-z-protidii-narkomanii>.

181. Стратегія розвитку органів системи МВС на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80#Text>.

182. Приходько В.Ю. Медіація як альтернативний метод вирішення конфліктів та її перспективи в Україні. Молодий вчений 2018. № 4 (56). С. 743-746.

183. Фрич В., Комарницька О. Медіація (примирення) як альтернатива судовому розгляду кримінальних проваджень. Вісник Національної академії прокуратури України. 2013. № 3. С. 24-29.

184. Стратій О.В. Європейський досвід інституту «медіації» у кримінальних провадженнях. Наше право. 2014. № 10. С. 196-202.

185. Про практику застосування судами України законодавства у справах про злочини неповнолітніх: постанова Пленуму Верховного Суду України від 16 квітня 2004 р. № 5. Вісник Верховного суду України. 2004. № 5. Стор. 4.

186. Про використання процедури примирення у кримінальному провадженні та розширення альтернативи кримінальному переслідуванню: лист Генерального прокурора України від 01.08.2008 №09/1-233вих-08-236окв.

187. Медіація у професійній діяльності юриста підручник / за ред. Н. Крестовської, Л. Романідзе. Одеса : Екологія, 2019. 462 с.

188. Безпалова О.І. Особливості впровадження практики медіації в діяльність органів поліції щодо профілактики випадків насильства у дитячому середовищі. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2019. № 2. С. 21-25.

189. Про затвердження Концепції запровадження в діяльності органів та підрозділів Національної поліції України скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів: наказ МВС України від 23.08.2018 № 706. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MVS873>.

190. План дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 року № 1393-р. Урядовий кур'єр. 2015. № 245.

191. План заходів Національної поліції України з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року: наказ Національної поліції України від 3 червня 2016 року № 466.

192. Про реалізацію в окремих територіальних органах і підрозділах Національної поліції пілотного проекту щодо запровадження діяльності груп комунікації під час проведення мирних зібрань та інших масових заходів: доручення Національної поліції України від 2 лютого 2017 року № 1178/02/20-2017.

193. Про скандинавський підхід до охорони громадського порядку і налагодження діалогу працівниками поліції. URL: <https://www.euam-ukraine.eu/ua/news/opinion/the-scandinavian-approach-to-public-order-policing-dialogue-eurovision-and-more-interview-with-patrik-johansen-euam-lead-adviser-in-public-order/>.

194. Підготовка поліцейських для роботи в територіальних громадах є одним із пріоритетів поліції превенції, – Ігор Клименко. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/pidgotovka-policejskih-dlya-roboti-v-teritorialnih-gromadah-ye-odnim-iz-prioritetiv-policiyi-prevenciyi-igor-klimenko>.

195. Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом. Составлено Старшим полицейским советником при Генеральном секретаре ОБСЕ, 2008. 81 с. Офіційний сайт ОБСЄ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/c/32548.pdf>.

196. Волуйко О.М. Взаємодія Національної поліції України з населенням: теоретичний аналіз. Юридичний науковий електронний журнал. 2020. № 9. С. 206-209.

197. Соколенко О. Зарубіжний досвід захисту прав громадян у діяльності поліції. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2013. С. 28-30.

198. Гаврилюк Т. Становлення відносин між поліцією та населенням у європейських країнах: історичні передумови та сучасні тенденції. Вісник Академії управління МВС. 2010. №3(15). С. 56-63.

199. Резолюція № 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи "Декларація про поліцію" від 08.05.1979. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_803#Text.

200. Про Дисциплінарний статут Національної поліції: Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII. Відомості Верховної Ради. 2018. № 29. Ст. 233.

201. Сучасні форми та методи залучення країнами Європейського Союзу місцевих формувань до охорони громадського порядку Європейські перспективи. 2013. № 10. С. 60-65.

202. Сергеев А.А. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. С. 57-66.

203. Голіна В., Колодяжний М. Світова злочинність: сучасні тенденції та стратегії протидії. Вісник Національної академії правових наук України. 2015. № 2 (81). С. 92-100.

204. Кобко Є.В. Особливості кадрового менеджменту в поліції зарубіжних країн. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2017. № 1. С. 38-44.

205. Збірник документів і матеріалів «На допомогу суб'єктам національної системи опрацювання звернень». Київ, 2019. 84 с. Офіційний сайт Урядового контактного центру. URL: https://ukc.gov.ua/wp-content/uploads/2019/06/teaching_materials_16_05_19.pdf.

206. Ministry of Public Security of the People's Republic of China. Офіційний сайт Міністерства громадської безпеки КНР. URL: <https://www.mps.gov.cn/>.

207. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014. Офіційний вісник України. 2014. № 75. Ст. 2125.

208. Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112: Закон України від 13.03.2012 № 4499-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 49. Ст. 560.

209. На впровадження єдиної системи екстреного реагування в Україні залишається 2 роки – експерти. URL: <https://uacrisis.org/uk/73447-112-system>.

210. Солнцева Х.В. Організація поліцейської діяльності в Україні та США: структура. Право і безпека. 2016. № 1 (60). С. 69-73.

211. Колодяжний М.Г. Участь громадськості у програмах запобігання злочинності в США. Теорія і практика правознавства. 2013. № 1. Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_1_30.

212. Шостко О.Ю., Подільчак О.М. Сучасні світові тенденції злочинності. Проблеми законності. 2020. № 148. С. 184-200.

213. Пихтін М.П. Організаційно-правові основи діяльності поліції Швеції (порівняльно-правовий аналіз) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київський національний ун-т внутрішніх справ. Київ, 2009. 22 с.

214. Highest to Lowest – Prison Population Rate. URL: http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=All.

215. Приватні злочини в Швеції // Радіо Швеція. URL: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2103&artikel=6131009>.

216. Соболь Є.Ю., Коломойцев С.С. Досвід організації та діяльності поліції провідних країн Європи. Форум права. 2010. №2. С. 461-466.

217. Сіроштан Ю.В. Адміністративна діяльність патрульних служб поліції Великобританії, Канади, США та Франції: упровадження позитивного досвіду в Україні. Правовий часопис Донбасу. 2019. № 1 (66). С. 151-156.

218. У Франції торік зафіксували найбільшу за останні 70 років смертність населення. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/3217528-u-francii-torik-zafiksuvali-najbilsu-za-ostanni-70-rokiv-smertnist-naselenna.html#:~:text=>

219. Угода між Урядом Кабінетом Міністрів України та Урядом Французької Республіки про співробітництво між правоохоронними органами від 03.09.1998. Офіційний вісник України. 2006. № 8. Ст. 488.

220. Бесчастний В.М., Гребеньков Г.В. Взаємодія міліції й населення як стратегічний напрям діяльності органів правопорядку. Віче. 2013. №12. С. 2-5.

221. Закордонний досвід підготовки кадрів для сил сектору безпеки та можливості його використання в Україні [Текст] : наук.-метод. рек. / К.Л. Бугайчук, І.Б. Гончаренко, Ю.О. Михайлова, І.О. Святокум, О.В. Федосова, Д.В. Швець. Харків : Харківський національний університет внутрішніх справ. 2016. 120 с.

222. Василевич В. В. Кримінологічна політика України [Текст] : монографія / В. В. Василевич. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2020. 434 с.

223. Хворостяний М.В. Злочини проти правосуддя у Кримінальному кодексі Польщі. Правова держава. 2012. № 15. С. 188-192.

224. Liedel K. Zwalczenie terroryzmu międzynarodowego w polskiej polityce bezpieczeŃstwa. Zarządzanie bezpieczeŃstwem. Warszawa, 2010. Str. 29.

225. Оцінка поліції вище за інші заклади системи кримінального правосуддя. UPL: <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/123998>, Policja-najlepiej-oceniana-formacjamundurowa.html.

226. Голуб М.В. Ефективне використання Національною поліцією України можливостей громадських формувань у забезпеченні публічного порядку (на прикладі Харківської області). Актуальні проблеми держави і права. 2019. Вип. 84. С. 24-30.

227. Сучасний словник іншомовних слів: походження слів, розгорнуті пояснення, слова синоніми / уклад. Л.І. Нечволод; під заг. ред. Н.В. Тучиної. Харків: Торсінг Плюс, 2011. 768 с.

228. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / [М. В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.] ; за ред. д.ю.н., проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д.ю.н., проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.

229. Кісіль З.Р. Адміністративне право: навчальний посібник / З.Р. Кісіль. – 3-тє вид. К.: ЦУЛ, 2011. 698 с.

230. Гончарук С.Т. Основи адміністративного права : навчальний посібник / Степан Тихонович Гончарук. К.: ТОВ «Видавничий будинок «АванпостПрим», 2004. 200 с.

231. Юридична енциклопедія : в 6-ти т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3 : К-М. 2001. 792 с.

232. Лошицький М.В. Спеціальна профілактика правопорушень: поліцейський підхід до визначення поняття. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2013. № 5. С. 40-43.

233. Комарницька І.І. Поняття та особливості профілактики адміністративних правопорушень у сфері власності. Часопис Київського університету права. 2014. № 1. С. 145-147.

234. Поволоцька С.Г. Діяльність органів внутрішніх справ по профілактиці правопорушень серед неповнолітніх (адміністративно-управлінське дослідження) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2005. 214 с.

235. Сопільник Л.І. Поняття і характеристика профілактики правопорушень у сфері дорожнього руху. Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. 2012. № 9. С. 8-13.

236. Сушинський О.І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів: Монографія. Л.: ПТВФ «Афіша», 2003. 176 с.

237. Лещух А.Р. Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень: організаційно-правове забезпечення: монографія / А.Р. Лещух. Львів: ЛьвДУВС, 2012. 292 с.

238. Регіональна Програма забезпечення громадського порядку та громадської безпеки на території Дніпропетровської області на період до 2020 року від 25.03.2016 №30-03/VII. URL: <https://oblrada.dp.gov.ua/region-programmes/>.

239. Про затвердження Програми профілактики правопорушень у Волинській області на 2016 - 2020 роки від 19.05.2016 №5/5. URL: <http://volynrada.gov.ua/session/5/5-0>.

240. Остапенко О.І. Профілактика адміністративних правопорушень (адміністративно-правовий аспект) / О. І. Остапенко. Львів: Львів. ін-т внутр. справ при Укр. акад. внутр. справ, 2001. 103 с.

241. Бугайчук К. Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2002. 20 с.

242. Комаров В. А. Діяльність центрів зв'язків з громадськістю ОВС України щодо зміцнення правопорядку та профілактики правопорушень: організаційно правові питання: монографія / В. А. Комаров. Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2007. 287 с.

243. Квітка Я. М. Попередження адміністративних правопорушень серед неповнолітніх: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2002. 226 с.

244. Фелик В.І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України: автореф. дис... доктора юрид. наук : 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2017. 42 с.

245. Про проект Закону України про профілактику злочинів: Постанова Верховної Ради України від 31 жовтня 1994 року N 190/94-ПВ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/190/94-%D0%BF%D0%B2#Text>.

246. Про неприйнятність проекту Закону України "Про профілактику злочинів": проект Постанови Верховної Ради України від 20.03.2000 № 0924/П. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=8029.

247. Про соціальну профілактику правопорушень в Україні: Проект закону України від 30 листопада 1999 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/J092400V.html.

248. Про профілактику правопорушень: Проект закону України від 14 червня 2006 р. URL: <http://mvsinfo.gov.ua>.

249. Про встановлення індикаторів, за якими здійснюється проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України: наказ МВС України від 09.11.2018 № 900. Офіційний вісник України. 2018. № 98. Ст. 3258.

250. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей: Закон України від 24.01.1995 № 20/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 6. Ст. 35.

251. Тулінова Т.С. Правове забезпечення взаємодії суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень. Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративної діяльності : Матеріали

всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Донецьк 10 грудня 2010 року). Донецьк: Донецький юридичний інститут ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. С. 334-339.

252. Прінь Л. Організація координаційної діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю. Прокуратура. Людина. Держава. 2005. №1. С. 27-33.

253. Озерський І.В. Співвідношення координації та взаємодії у діяльності органів прокуратури. Часопис Київського університету права. 2010. №2. С. 278-281.

254. Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти : монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Бандурки О.М. Х. : Вид-во ун-ту внутр. справ, 2000. 368 с.

255. Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю: Указ Президента України від 12.02.2000 № 229. Офіційний вісник України. 2000. № 7. Ст. 267.

256. Положення про відділ взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи Рівненської обласної державної адміністрації. URL: <https://www.rv.gov.ua/polozhennya-pro-viddil-vzayemodiyi-z-pravoohoronnimi-organami-ta-oboronnoyi-roboti>.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Анісімов К.І. Партнерство як модель взаємодії держави й громадянського суспільства. *Наше право*. 2021. №2. С. 99-103.

2. Анісімов К.І. Сутність та значення концепції «community policing» в діяльності органів національної поліції України. *Правовий часопис Донбасу*. 2021. №3. С. 169-174.

3. Вітвіцький С.С., Анісімов К.І. До питання про методологію дослідження взаємодії поліції та територіальних громад. *Право. UA*. 2021. №3. С. 35-40.

4. Анісімов К.І. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії поліції та територіальних громад. *Правовий часопис Донбасу*. 2021. №4. С. 110-115.

5. Анісімов К.І. Роль органів місцевого самоврядування в організації взаємодії поліції та територіальних громад. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. №2. С. 40-47.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Анісімов К.І. Напрями взаємодії поліції з населенням у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки. Проєктування безпекового середовища громад: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Маріуполь, 2 липня 2021 року). Донецький державний університет внутрішніх справ. Київ : ТОВ «Компанія ВАІТЕ», 2021. С. 16-20.

7. Анісімов К.І. Реалізація спільних проєктів поліції й територіальних громад: на прикладі Донецької області. Транспортна безпека: правові та організаційні аспекти: матеріали XVI Міжнародної науково-практичної конференції (в авторській редакції), (м. Кривий Ріг, 19 листопада 2021 року). Кривий Ріг, 2021. С. 7-10.

8. Анісімов К.І. Значення медіації в адміністративно-юрисдикційній діяльності національної поліції. Протидія кримінальним правопорушенням на території проведення ООС: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної

конференції (м. Маріуполь, 22 жовтня 2021 року). Ред. кол.: О. Волобуєва, А. Данилевський, В. Котова. Маріуполь, 2021. С. 12-16.

9. Анісімов К.І. Міжнародний досвід правового забезпечення взаємодії поліції та територіальних громад у правоохоронній сфері. *Діяльність державних органів в умовах воєнного стану*: збірник матеріалів Міжнародного науково-практичного онлайн-семінару (в авторській редакції), (м. Кривий Ріг, 29 квітня 2022 року). Кривий Ріг, 2022. С. 462-465.

10. Анісімов К.І. Взаємодія з населенням як пріоритетний напрямок правоохоронної діяльності поліції США. Забезпечення публічної безпеки і порядку в умовах воєнного стану: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Кропивницький, 1 липня 2022 року). Донецький державний університет внутрішніх справ. Кропивницький, 2022. С. 24-27.

ПРОЄКТ

Затверджено Наказом
Національної поліції
України
від ____ . ____ 20__ № ____

**ПОЛОЖЕННЯ
ПРО ГРОМАДСЬКУ РАДУ ПРИ ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ ОРГАНІ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

1. Громадська рада при територіальному органі Національної поліції України (далі - Громадська рада) є дорадчим органом і утворюється з метою забезпечення узгодження суспільно значимих інтересів громадян України (далі - громадяни), органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також громадських об'єднань, правозахисних, релігійних та інших організацій, професійних об'єднань підприємців (далі – громадські об'єднання і організації) та вирішення найбільш важливих питань діяльності органів Національної поліції.

2. Громадська рада у своїй діяльності керується Конституцією України, законами та іншими нормативними правовими актами України, а також цим Положенням.

3. Положення про Громадську раду затверджується Головою Національної поліції України за погодженням з Громадською радою при Міністерстві внутрішніх справ України.

4. Основними завданнями Громадської ради є:

а) залучення громадян, громадських об'єднань і організацій, до реалізації державної політики в сфері охорони публічного порядку, профілактики правопорушень, забезпечення публічної безпеки, а також сприяння реалізації державної політики в сфері протидії злочинності;

б) участь в розробці та розгляді концепцій, програм, ініціатив громадян, громадських об'єднань і організацій з найбільш актуальних питань діяльності органів Національної поліції;

в) участь в інформуванні громадян про діяльність органів Національної поліції, в тому числі через засоби масової інформації, і в публічному обговоренні питань, що стосуються діяльності Національної поліції;

г) аналіз думки громадян про діяльність Національної поліції та доведення отриманої в результаті аналізу узагальненої інформації до керівників територіальних органів Національної поліції;

д) проведення громадської експертизи проектів законодавчих актів та інших нормативних правових актів з питань діяльності органів Національної поліції;

е) здійснення громадського контролю за діяльністю Національної поліції.

5. Громадська рада для виконання покладених на неї завдань має право:

а) запитувати та одержувати в порядку, встановленому Головою Національної поліції, інформацію про діяльність Національної поліції, якщо це не суперечить вимогам законодавства про кримінальне судочинство, про провадження у справах про адміністративні правопорушення, про оперативно-розшукову діяльність, про захист державної та іншої охоронюваної законом таємниці;

б) заслуховувати в порядку, встановленому Головою Національної поліції, інформацію посадових осіб органів (підрозділів) Національної поліції про діяльність підпорядкованих підрозділів з протидії злочинності, охорони публічного порядку, забезпечення публічної безпеки;

в) вносити керівництву Національної поліції пропозиції щодо вдосконалення діяльності органів (підрозділів) Національної поліції;

г) створювати з питань, віднесених до компетенції Громадської ради, комісії та робочі групи, до складу яких можуть входити по погодженню з Головою Національної поліції керівники центрального органу управління Національної поліції, начальники територіальних органів Національної поліції, а також державні службовці, представники громадських об'єднань та організацій;

д) брати участь у порядку, визначеному Головою Національної поліції, в роботі атестаційних комісій територіальних органів Національної поліції;

е) сприяти працівникам поліції в захисті їх прав та законних інтересів.

6. До складу Громадської ради входять голова Громадської ради, заступники голови Громадської ради, секретар і члени Громадської ради, які беруть участь в її роботі на громадських засадах. Голова Громадської ради, його заступники та секретар Громадської ради обираються зі складу Громадської ради на організаційному засіданні шляхом відкритого голосування.

7. Громадська рада формується на основі добровільної участі в її діяльності громадян, членів громадських об'єднань і організацій.

8. Кількісний склад Громадської ради визначається Головою Національної поліції.

9. Персональний склад Громадської ради формується Головою Національної поліції в порядку, встановленому Міністром внутрішніх справ України на основі пропозицій громадян, громадських об'єднань і організацій.

10. Засідання Громадської ради проводяться за необхідності, але не рідше одного разу на квартал.

11. Термін повноважень членів Громадської ради закінчується через три роки з дня першого засідання Громадської ради.

13. Членами Громадської ради не можуть бути:

а) особи, які не є громадянами України або мають громадянство (підданство) іноземної держави;

б) особи, які не досягли 18-річного віку;

- в) Президент України, члени Кабінету Міністрів України, депутати Верховної Ради України, судді, інші особи, які заміщають державні посади, а також особи, які заміщають виборні посади в органах місцевого самоврядування;
- г) особи, визнані недієздатними на підставі рішення суду;
- д) особи, які мають або мали судимість;
- е) особи, щодо яких припинено кримінальне переслідування за закінченням терміну давності, у зв'язку з примиренням сторін, внаслідок акту амністії або у зв'язку з дійовим каяттям;
- ж) особи, які є підозрюваними або обвинуваченими у кримінальному провадженні;
- з) особи, які неодноразово протягом року, що передував дню їх включення до складу Громадської ради, піддавалися притягненню до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень;
- і) особи, членство яких в Громадській раді раніше було припинено у зв'язку з порушенням етичним кодексом членів громадських рад.

14. Члени Громадської ради мають право:

- а) відвідувати без спеціального дозволу органи (підрозділи) Національної поліції, місця примусового утримання підозрюваних і звинувачених у вчиненні правопорушень, затриманих осіб та осіб, підданих адміністративному арешту;
- б) знайомитися зі зверненнями громадян до органів поліції про порушення їх прав, свобод і законних інтересів, а також з результатами розгляду таких звернень;
- в) клопотати перед Головою Національної поліції щодо проведення перевірок дотримання поліцейськими прав, свобод і законних інтересів громадян, вимог службової поведінки, норм професійної етики, брати участь в таких перевірях і знайомитися з їх результатами;
- г) брати участь в роботі нарад керівництва органів (підрозділів) Національної поліції;
- д) бути присутніми при проведенні керівниками органів (підрозділів) Національної поліції особистого прийому громадян.

15. Члени Громадської ради мають посвідчення, зразок якого затверджується Головою Національної поліції.

16. Члени Громадської ради зобов'язані дотримуватися етичного кодексу члена Громадської ради, який затверджується Громадською радою Національної поліції України.

17. Порядок діяльності Громадської ради та питання внутрішньої організації її роботи визначаються регламентом, який затверджується Головою Громадської ради за погодженням з Головою Національної поліції.

18. Засідання Громадської ради веде Голова Громадської ради або за його дорученням один із заступників голови Громадської ради.

19. Рішення Громадської ради оформляються протоколом, який підписує голова Громадської ради або його заступник, який головував на засіданні. Рішення Громадської ради мають рекомендаційний характер.

20. Засідання Громадської ради є відкритими для представників засобів масової інформації в частині, що не суперечить вимогам законодавства України.

21. Інформація про порядок денний засідання Громадської ради розміщується в інформаційних системах загального користування не пізніше ніж за 10 днів до дня засідання.

22. Інформація про рішення, прийняті Громадською радою, за винятком конфіденційної інформації, розміщується Національною поліцією в інформаційних системах загального користування.

23. Організаційно-технічне забезпечення діяльності Громадської ради здійснюють відповідні структурні підрозділи апарату центрального органу управління Національної поліції.

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

ЗАТВЕРДЖУЮ
Перший проректор
доктор юридичних наук, професор
Стор НАЗИМКО
_____ 2023 р.

АКТ

впровадження положень дисертаційного дослідження «Взаємодія поліції та територіальних громад на засадах партнерства: адміністративно-правовий вимір», підготовленого Анісімовим Кирилом Ігоровичем, в науково-дослідну діяльність Донецького державного університету внутрішніх справ

1. Комісія у складі:

Голова комісії: Ганна БУГА, начальник відділу організації наукової роботи, доктор юридичних наук, доцент

Члени комісії: 1. Юлія ДАНИЛЕВСЬКА, завідувач докторантури, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

2. Ольга МЕРДОВА, завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін факультету №2, кандидат юридичних наук, доцент

3. Тетяна ПОНОМАРЬОВА, завідувач науково-дослідної лабораторії з проблем запобігання кримінальним правопорушенням факультету №3, кандидат юридичних наук

2. Комісія встановила:

Результати наукового дослідження заступника начальника управління - начальника ситуаційного відділу управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування ГУНП в Запорізькій області майора поліції Кирила Анісімова на тему: «Взаємодія поліції та територіальних громад на засадах партнерства: адміністративно-правовий вимір», поданого на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальності 081 – Право використовуються в науково-дослідній діяльності Донецького державного університету внутрішніх справ під час проведення загальнотеоретичних та галузевих досліджень спрямованих на подальший розвиток науки адміністративного права.

У науково-дослідній роботі Донецького державного університету внутрішніх справ використовуються положення щодо:

- визначення інституту громадських рад при органах державної влади, шляхом розроблення проекту Положення про громадську раду при органі Національної поліції України.

- розуміння безпекового середовища, як основоположного права людини та стратегічного напрямку співпраці органів Національної поліції та інститутів громадянського суспільства.

- характеристики сучасного стану взаємодії поліції та інститутів громадянського суспільства в зарубіжних країнах, особливістю якого виступає активне залучення населення до заходів з реалізації правоохоронної функції.


- формулювання критеріїв оцінки рівня взаємодії територіальних органів Національної поліції та територіальних громад, в залежності від ступеня реалізації окремих форм та напрямків їхньої співпраці у правоохоронній, організаційно-правовій та консультативно-інформаційній сфері.


Голова комісії:


Ганна БУГА

Члени комісії:


Юлія ДАНИЛЕВСЬКА


Ольга МЕРДОВА


Тетяна ПОНОМАРЬОВА


ЗАРЕЄСТРОВАНО

в журналі обліку актів впровадження результатів наукових досліджень в науково-дослідну діяльність

Донецького державного університету внутрішніх справ

« 23 » вересня 2023р.

Науковий співробітник ВОНП

 Ганна Буга

(підпис, прізвище)

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**



АКТ

впровадження положень дисертаційного дослідження «Взаємодія поліції та територіальних громад на засадах партнерства: адміністративно-правовий вимір», підготовленого Анісімовим Кирилом Ігоровичем, в освітній процес Донецького державного університету внутрішніх справ

1. Комісія у складі:

Голова комісії: Ганна БУГА, начальник відділу організації наукової роботи, доктор юридичних наук, доцент

Члени комісії: 1. Ольга ГАПОНІОК, начальник навчально-методичного відділу, кандидат економічних наук, доцент
2. Ольга МЕРДОВА, завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін факультету №2, кандидат юридичних наук, доцент
3. Юлія ДАНИЛЕВСЬКА, завідувач докторантури, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

2. Комісія встановила:

Результати наукового дослідження заступника начальника управління - начальника ситуаційного відділу управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування ГУНП в Запорізькій області майора поліції Кирила Анісімова на тему: «Взаємодія поліції та територіальних громад на засадах партнерства: адміністративно-правовий вимір», поданого на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальності 081 – Право використовуються в освітньому процесі Донецького державного університету внутрішніх справ при викладанні навчальних дисциплін «Партнерство поліції з іншими органами публічної адміністрації та суспільством», «Взаємодія з населенням на засадах партнерства», а також при підготовці лекцій і навчальних посібників із цих дисциплін.

Зокрема, результати дисертаційного дослідження використовуються в навчальному процесі Донецького державного університету внутрішніх справ, в частині:

Визначення поняття «взаємодія», «співпраця», «партнерство», «громадянське суспільство», «територіальна громада», «партнерські відносини», «громадська рада», «community policing», «превентивна комунікація», «публічний порядок», «безпекове середовище», «орган охорони правопорядку», «правоохоронний орган», «публічна адміністрація».

Розуміння системної методології як фундаментальної основи комплексного дослідження інституту публічно-правового адміністрування, за допомогою якого взаємодія поліції та територіальних громад представлена як цілісний науково-обґрунтований феномен.

Принципів взаємодії органів Національної поліції та територіальних громад, до числа яких віднесено: право кожного на самозахист від протиправних посягань; взаємодія з органами Національної поліції на засадах партнерства; неприпустимість підміни повноважень органів Національної поліції; заборона участі громадян в заходах з охорони громадського порядку, які свідомо передбачають загрозу їх життю та здоров'ю.

Завідувач кафедри



Ольга МЕРДОВА

Голова комісії:



Ганна БУГА

Члени комісії:

Ольга ГАПОНЮК
Ольга МЕРДОВА
Юлія ДАНИЛЕВСЬКА

ЗАРЕЄСТРОВАНО
в журналі обліку актів впровадження результатів наукових досліджень в освітній процес
Донецького державного університету внутрішніх справ
« 23 » вересня 2023 р.
Науковий співробітник ВОНП
 Ганна Буга
(підпис, прізвище)