

УДК 351.743

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i84.146>*М. В. Голуб*

## **ЕФЕКТИВНЕ ВИКОРИСТАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ МОЖЛИВОСТЕЙ ГРОМАДСЬКИХ ФОРМУВАНЬ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ (НА ПРИКЛАДІ ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)**

**Вступ.** Існування та функціонування громадянського суспільства в Україні залежить від стану публічного порядку в державі, від здатності правоохоронних структур ефективно його забезпечувати, повною мірою здійснювати його охорону. Стаття 1 Конституції України визначає Україну як суверенну і незалежну, демократичну, соціальну та правову державу [1]. Організація охорони публічного порядку, недопущення протиправних посягань є актуальним питанням на цей час. Досягнення належного рівня правопорядку в Україні буде реальним за умови найбільш повного використання правоохоронними органами всіх можливостей впливу на оперативну обстановку, яка склалася на території регіонів нашої держави. Ефективна діяльність правоохоронної системи сучасної України неможлива без усвідомлення необхідності залучення громадськості для охорони публічного порядку, розроблення та впровадження різних форм взаємодії населення і правоохоронних структур.

**Стан дослідження.** Окремим аспектам участі громадян в охороні публічного порядку, розробленню й упровадженню різних форм взаємодії населення та правоохоронних органів держави були присвячені роботи О.М. Бандурки, О.І. Безпалової, О.В. Джафарової, А.М. Долгополова, В.О. Заросило, Д.С. Каблова, В.К. Колпакова, О.М. Музичука, О.С. Проневича, О.С. Юніна, О.Н. Ярмиша.

У зв'язку з наведеним важливого значення набуває вивчення та оцінювання потенціалу громадських формувань у сфері охорони публічного порядку, розроблення комплексних та організаційних заходів щодо оптимального використання їхніх можливостей.

**Мета статті** – аналіз деяких особливостей організаційно-правових засад діяльності Національної поліції щодо взаємодії з громадськістю в такій її формі участі в заходах із забезпечення публічного порядку, як громадське формування.

**Результати дослідження.** Правові основи участі населення у справі охорони публічного порядку закріплені в численних нормативно-правових актах: Конституції України, законах України, постановах Кабінету Міністрів України, наказах та інструкціях Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції України, рішеннях місцевих органів влади й місцевого самоврядування.

У статті 36 Конституції України декларується право громадян на особисту безпеку, право на свободу об'єднань у політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод [1].

Стаття 11 Закону України «Про Національну поліцію» зобов'язує цей правоохоронний орган здійснювати свою діяльність в умовах тісної співпраці та взаємодії

з населенням, територіальними громадами і громадськими об'єднаннями на засадах партнерства, спрямувати її на задоволення їхніх потреб [2]. Стаття 89 цього ж закону говорить про співпрацю та взаємодію поліції з громадськістю як необхідну умову ефективної роботи поліції. Зокрема, у цій нормі зазначено: «Співпраця між поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язаних зі здійсненням поліцейської діяльності, і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності такої діяльності» [2].

Необхідно звернути увагу на такий важливий документ, що регламентує діяльність одного з основних підрозділів Національної поліції – службу дільничних офіцерів поліції, як Наказ міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» від 27 липня 2017 року № 650, який вимагає організувати роботу цієї служби за такими напрямами:

- протидія злочинності, профілактика правопорушень та охорона публічного порядку за участю населення;
- співпраця з органами місцевого самоврядування, представниками територіальних громад, населенням, керівниками підприємств, соціальних, навчальних і культурних установ, закладів захисту дітей із метою реалізації принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства, обмін інформацією для подальшого її використання під час виконання службових обов'язків [3].

Розглянемо на прикладі Харківської області стан справ щодо організації взаємодії Національної поліції України та громадських формувань шляхом їх залучення до заходів з охорони публічного порядку на вулицях та в інших громадських місцях. Відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» від 22 червня 2000 року громадяни України мають право створювати в установленому порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку та державного кордону [4]. Громадські формування з охорони громадського порядку й державного кордону можуть бути створені на засадах громадської самодіяльності як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння поліції та Державній прикордонній службі України, асоціації громадських формувань тощо [4]. У Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» законодавець визначає тільки одну форму такої участі, а саме колективну у складі громадських формувань [4], і водночас не регулює питання індивідуальної участі, наприклад, як громадського помічника дільничного офіцера поліції.

Згідно з інформацією Головного управління Національної поліції України в Харківській області впродовж 2019 року на території регіону діяло 11 громадських формувань (у них налічувалося 359 членів), у тому числі в сільській місцевості – 9 (317 членів). Упродовж року разом із Національною поліцією України проведено 298 рейдів та відпрацювань населених пунктів, зареєстровано в Єдиному реєстрі досудових розслідувань 65 повідомлень про кримінальні правопорушення, за порушення адміністративного законодавства затримано 341 особу [5, с. 1]. Унаслідок аналізу цих показників ми бачимо, що порівняно з 2017 та 2018 роками вони мають тенденцію до зниження, проте, розглядаючи та вивчаючи цю проблему більш

детально, можна дійти висновку, що припинили свою діяльність ті громадські формування, які були не в змозі належним чином виконувати поставлені перед ними завдання щодо охорони публічного порядку. Ефективність діяльності певних громадських формувань не відповідала вимогам чинного законодавства та потребам територіальних громад. Керівництво Головного управління Національної поліції України в Харківській області займає принципову позицію щодо діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону (далі – ГФ) і співпрацює тільки з тими ГФ, які повною мірою дотримуються вимог закону щодо їх створення й функціонування. Прикладом такої співпраці може слугувати діяльність громадського формування з охорони громадського порядку «Корпус громадської безпеки», яке створене в місті Дергачах Харківської області. Чисельність цього формування – 190 членів, основу й керівний склад сформовано з колишніх співробітників силових структур. За минулий рік зазначеним ГФ було проведено 112 сумісних із Національною поліцією України заходів, у ході яких було зареєстровано в Єдиному реєстрі досудових розслідувань 14 повідомлень про скоєння кримінальних правопорушень, за порушення адміністративного законодавства було затримано 41 особу. Заслужовує на увагу участь членів цього ГФ у розкритті низки квартирних крадіжок, скоєних місцевими мешканцями, а також надання дієвої допомоги працівникам поліції в затриманні громадян, які чинили злісну непокору законним вимогам працівників поліції.

Незважаючи на досить позитивні приклади участі громадськості в охороні публічного порядку, які можна навести й в інших регіонах держави, варто зазначити також наявні проблеми в організації цієї роботи. Так, А.М. Долгополов та Д.С. Каблов до наявних проблем в організації участі громадськості в охороні публічного порядку відносять такі:

- недостатній рівень фінансування діяльності громадських об'єднань з охорони публічного порядку або його припинення;
- формальне ставлення окремих керівників органів Національної поліції України, органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій до виконання законодавства України про участь громадян в охороні публічного порядку;
- недостатність організаційних і практичних заходів, які проводять органи Національної поліції України, органи Державної прикордонної служби України зі створення та відновлення діяльності громадських формувань з охорони публічного порядку й державного кордону;
- обтяжливу (грозміздку) процедуру легалізації, особливо реєстрації таких громадських формувань, та відсутність належної державної підтримки цих організацій тощо [6; 7].

Варто додати ще декілька причин, які негативно впливають на процес активізації участі громадськості в охороні публічного порядку, зокрема:

- недосконалість нормативно-правового регулювання статусу деяких представників громадськості у здійсненні правоохоронної діяльності;
- відсутність дієвого механізму роботи з індивідуальними суб'єктами, які мають бажання сприяти правоохоронним органам у здійсненні протидії правопорушенням.

Однак ми вважаємо, що є певні шляхи підвищення ефективності роботи громадських формувань. Один із них – приділення більшої уваги організації підготовки членів громадських формувань, їх навчання. У ході опитування керівників громадських формувань, які функціонують у Харківській області, встановлено, що частка колишніх співробітників силових структур – членів цих формувань – не перевищує 15%. Стаття 12 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» закріплює можливість членів громадських формувань з охорони громадського порядку й державного кордону брати участь у забезпеченні правопорядку та охороні державного кордону лише після проходження відповідної правової і спеціальної підготовки в органах Національної поліції України, підрозділах Державної прикордонної служби України. Підготовка членів зазначених громадських формувань здійснюється в порядку, що встановлюється Міністерством внутрішніх справ України за погодженням зі спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах охорони державного кордону України [4]. Також ці положення викладені у статті 29 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчення і нарукавної пов'язки члена такого формування» від 20 грудня 2000 року № 1872 [8]. Згідно з Наказом Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції про роботу з громадськими формуваннями з охорони державного кордону» від 12 вересня 2014 року № 948 штаб спільно з іншими структурними підрозділами управління органу охорони державного кордону розробляє програму правової та спеціальної підготовки членів громадських формувань, здійснює контроль за реалізацією програми правової та спеціальної підготовки членів громадських формувань, яких планується залучити до охорони державного кордону вперше, та інших заходів, які проводяться щомісяця підрозділами охорони державного кордону з метою вивчення членами громадських формувань законодавства України про державний кордон, а також забезпечує підрозділи охорони державного кордону матеріалами для проведення занять із членами громадських формувань [9]. Також у пункті 2.4 вищевказаного наказу визначається необхідність взяття участі працівниками оперативно-розшукових підрозділів у проведенні правової та спеціальної підготовки, тренувань та інших заходів із членами громадських формувань [9]. А розділ 5 наказу встановлює порядок організації та проведення правової і спеціальної підготовки та інформування членів громадського формування, визначає строк підготовки (до 2 місяців), тематику занять, форми підготовки (теоретичні та практичні заняття) [9].

Щодо громадських формувань з охорони публічного порядку, то сучасна організація підготовки членів цих формувань здійснюється територіальними органами Національної поліції України. Навчання проводяться зі слухачами, які увійшли до складу громадських формувань уперше; як правило, у цьому процесі не задіяні члени формувань, які вже мають певний досвід участі в таких формуваннях. Керівні регіональні органи Національної поліції України у процесі підготовки безпосередньої участі не беруть. Важливо акцентувати увагу на тому, що на цей час досі не прийнято нормативний документ, який регламентував би процес підготовки членів громадських формувань з охорони публічного порядку і в якому були би визначені основні напрями

підготовки, права й обов'язки територіальних органів та управлінських структур. Проведення занять представниками Головного управління Національної поліції України мало би забезпечити більш високий рівень проведення занять, а інформація, яку було б надано слухачам, відображала би ситуацію не тільки в конкретному населеному пункті чи районі, а й в області загалом, висвітлювався би позитивний досвід роботи громадських формувань з охорони публічного порядку в інших регіонах держави. Також ми вважаємо, що необхідно передбачити проведення занять не лише із членами громадських формувань з охорони публічного порядку, які вступили до цих формувань уперше, а й із тими, які мають певний досвід участі в таких формуваннях.

Однак, незважаючи на наявність певних проблем, можна зробити висновок, що завдяки правильній організації взаємодії Національної поліції України та ГФ зменшилася кількість правопорушень на вулицях та в інших громадських місцях (як приклад варто назвати місто Дергачі, де спостерігається зменшення хуліганських проявів, кількості правопорушень, вчинених у стані сп'яніння, випадків реалізації спиртних напоїв неповнолітнім).

Висновки. У результаті аналізу стану публічного порядку на вулицях та в інших громадських місцях держави, зокрема й на території Харківського регіону, можемо зробити висновок, що сьогодні мають місце позитивні зрушення, які сприяють стабілізації оперативної обстановки, проте водночас є й певні проблеми. Немає сумніву в тому, 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.

З огляду на вищевикладене вважаємо за доцільне взяти до уваги зазначений досвід, враховуючи, що одним із найважливіших завдань Національної поліції України є забезпечення належного стану публічного порядку й безпеки, а також організація дієвої та ефективної взаємодії і співпраці з населенням під час виконання цього завдання, що є обов'язковою умовою досягнення позитивних зрушень у боротьбі зі злочинністю.

### *Література*

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-vr/print>.
2. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/laws/show/580-19>.
3. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2017 року № 650 / Міністерство внутрішніх справ України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>.
4. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22 червня 2000 року № 1835-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>.

5. Звіт за результатами роботи органів та підрозділів за 12 місяців 2019 року / Управління превентивної діяльності Головного управління Національної поліції України в Харківській області. URL: <https://hk.npu.gov.ua/materials/strukturni-pidrozdzili/upravlinnya-preventivnoji-diyalnosti>.

6. Каблов Д.С. Адміністративно-правовий статус членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону : монографія. Донецьк : ДЮІ, 2010. 170 с.

7. Долгополов А.М. Організаційно-правові питання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 268 с.

8. Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчення і нарукавної пов'язки члена такого формування : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2000 року № 1872 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/1872-2000-p>.

9. Про затвердження Інструкції про роботу з громадськими формуваннями з охорони державного кордону : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 15 вересня 2014 року № 948 / Міністерство внутрішніх справ України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1210-14>.

### Анотація

**Голуб М. В. Ефективне використання Національною поліцією України можливостей громадських формувань у забезпеченні публічного порядку (на прикладі Харківської області). – Стаття.**

Ефективна діяльність правоохоронної системи сучасної України неможлива без усвідомлення необхідності залучення громадськості для охорони публічного порядку, розроблення та впровадження різних форм взаємодії населення і правоохоронних структур. Так, метою статті є аналіз деяких особливостей організаційно-правових засад діяльності Національної поліції України щодо взаємодії з громадськістю в такій її формі участі в заходах із забезпечення публічного порядку, як громадське формування. З'ясовано, що організація підготовки членів громадських формувань з охорони публічного порядку здійснюється територіальними органами Національної поліції України. Навчання проводяться зі слухачами, які увійшли до складу громадських формувань уперше; як правило, у цьому процесі не задіяні члени формувань, які вже мають певний досвід участі в таких формуваннях. Керівні регіональні органи Національної поліції України у процесі підготовки безпосередньої участі не беруть. Важливо акцентувати увагу на тому, що на цей час досі не прийнято нормативний документ, який регламентував би процес підготовки членів громадських формувань з охорони публічного порядку і в якому були би визначені основні напрями підготовки, права й обов'язки територіальних органів та управлінських структур. Зроблено висновок, що сьогодні мають місце позитивні зрушення, які сприяють стабілізації оперативної обстановки, проте водночас є й певні проблеми. Немає сумніву в тому, 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.

**Ключові слова:** правові основи, публічний порядок, громадський порядок, громадські місця, Національна поліція України.

### Summary

**Holub M. V. Effective use of opportunities of public formations by the National Police of Ukraine in the matter of ensuring public order (on the example of Kharkiv region). – Article.**

Effective activity of the law enforcement system of modern Ukraine is impossible without awareness of the need to involve the public in order to protect public order, develop and implement various forms of interaction between the population and law enforcement agencies. Thus, the purpose of the article is to analyze some peculiarities of the organizational and legal foundations of the activities of the National Police of Ukraine on public relations in its form of participation in public order activities, such as public formation. It is found out that the organization of training of members of public formations on public order is carried out by territorial bodies of the National Police of Ukraine. The trainings are conducted with the students who are a part of the public formations for the first time and, as a rule, members of the formations who already have some experience are not involved in this process. The leading regional bodies of the National Police of Ukraine do not take part in the preparation of direct participation. It is important to emphasize that no normative document has yet been adopted to regulate the process of training members of public order

for the protection of public order and which would define the basic directions of preparation, rights and responsibilities of territorial bodies and administrative structures. It is concluded that there are currently positive developments that contribute to the stabilization of the operational environment, but there are also some problems. There is no doubt that without the involvement of the population, the active participation of territorial communities, their individual representatives, a fundamental positive shift in the matter of public order in the streets and other public places is impossible. You can be sure that the greater part of the population of a village, settlement or city will be involved in joint actions with the National Police of Ukraine to ensure public order in the territory of their settlement, the more responsive the citizens will be, the more diverse the forms of such participation will be, the more the more regional features of each locality will be taken into account, the more significant the results of such interaction will be.

*Key words:* legal framework, public order, public order, public places, National Police of Ukraine.