

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.62>

ЦІЛІ ТА ЗАВДАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІЦІЇ З ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Ярема О.Г.,*кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін**Навчально-наукового інституту права та правоохоронної діяльності,**Львівський державний університет внутрішніх справ**ORCID: 0000-0003-3550-0454*

Ярема О.Г. Цілі та завдання взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства.

У статті на підставі комплексного системного аналізу розглянуто цілі та завдання взаємодії Національної поліції з інститутами громадянського суспільства. Для взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства є об'єктивні підстави – це взаємний інтерес у забезпеченні законності та правопорядку, що для поліції є її призначенням згідно із законом, а для громадянського суспільства – умовою нормального існування. Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що підлягають адміністративно-правовому регулюванню, які виникають між поліцією та інститутами громадянського суспільства у зв'язку з організацією і здійсненням взаємодії. Предметом – виступають правові основи та організація взаємодії Національної поліції з інститутами громадянського суспільства. Методологічну основу дослідження складають формально-юридичний, структурно-функціональний, історико-правовий, порівняльно-правовий методи наукового пізнання соціально-правових явищ. Вказано, що інститути громадянського суспільства як суб'єкти взаємодії з Національною поліцією – це об'єднання громадян, що представляють з точки зору адміністративного права колективних суб'єктів, у статусі яких більш чітко виражені елементи цільового та компетенційного блоків елементів статусу, водночас особливості їх організаційно-правового статусу мають менше значення для взаємодії з поліцією. Можливість взаємодії з органами поліції визначається, головним чином, змістом цільового блоку елементів статусу громадського об'єднання, в якому повинні бути представлені цілі і завдання, подібні до цілей і завдань поліції, а також предметна компетенція, що визначає прийнятні для громадського об'єднання форми і методи реалізації своїх прав в обраній сфері діяльності. Взаємодія Національної поліції з інститутами громадянського суспільства – це особлива адміністративно-правова форма здійснення встановлених законом «Про Національну поліцію» повноважень поліції щодо досягнення спільних з громадянським суспільством цілей і особливий метод правозастосовної діяльності Національної поліції, змістом якого є узгодження дій на партнерській основі.

Ключові слова: громадяни, громадські об'єднання, громадський порядок, громадська безпека, форми та методи, правове регулювання.

Yarema O.G. Goals and objectives of cooperation between the police and civil society institutions.

Based on a comprehensive systematic analysis, this article examines the goals and objectives of cooperation between the National Police and civil society institutions. There are objective grounds for cooperation between the police and civil society institutions: a mutual interest in ensuring law and order, which is the police's mission under the law and a prerequisite for the normal functioning of civil society. The object of the study is the social relations subject to administrative and legal regulation that arise between the police and civil society institutions in connection with the organization and implementation of interaction. The subject is the legal basis and organization of interaction between the National Police and civil society institutions. The methodological basis of the study consists of formal-legal, structural-functional, historical-legal, and comparative-legal methods of scientific cognition of socio-legal phenomena. It is indicated that civil society institutions as subjects of interaction with the National Police are associations of citizens representing, from the point of view of administrative law, collective subjects whose status more clearly expresses elements of the target and competence blocks of status elements, while the peculiarities of their organizational and legal status are less important for interaction with the police. The possibility of interaction with the police is determined mainly by the content of the target block of elements of the status of a public association, which must include goals and objectives similar to those of the police, as well as subject competence, which determines the forms and methods of exercising its rights in the chosen field of activity that are acceptable to

the public association. Interaction between the National Police and civil society institutions is a special administrative and legal form of exercising the powers of the police established by the Law "On the National Police" to achieve common goals with civil society and a special method of law enforcement by the National Police, the essence of which is to coordinate actions on a partnership basis.

Key words: citizens, public associations, public order, public safety, forms and methods, legal regulation.

Постановка проблеми. Завдання покладені на поліцію можуть бути успішно вирішені за умови єднання з суспільством. Вимоги посилити взаємодію поліції з інститутами громадянського суспільства неодноразово розглядались у науковій літературі. З метою вирішення поставлених завдань у системі Національної поліції було утворено спеціальні підрозділи щодо організації взаємодії з громадськістю. Однак організація взаємодії поліції з суспільством, використання поліцією потенціалу громадянського суспільства залишаються на низькому рівні, незважаючи на те, що в Україні спостерігається зростання соціальної активності громадян та їх об'єднань.

Мета дослідження – розгляд цілей і завдань взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства.

Стан опрацювання проблематики. Питання взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства досліджували: В.Г. Андросюк, О.М. Бандука, В.І. Барко, О.В. Волошина, М.В. Ковалів, В.А. Лефтеров, Б.О. Логвиненко, Л.І. Мороз, С.Д. Максименко, В.М. Синьов, О.Ю. Синявська, Х.В. Солнцева та багато інших. В умовах воєнного стану дане питання є актуальним і потребує теоретико-правового дослідження.

Виклад основного матеріалу. Взаємодія поліції з інститутами громадянського суспільства може бути успішною за умови цілеспрямованої організації, що передбачає постановку мети та завдань, вирішення яких необхідне для досягнення поставленої мети. Мета є безпосередньою характеристикою свідомого вольового процесу, у тому числі процесу правового регулювання. Взаємодія можлива без постановки мети, в такому випадку взаємодія буде епізодичною, випадковою, однак, навіть у таких випадках виявляється цілепокладання. В іншому випадку позитивна взаємодія між людьми неможлива.

Під метою зазвичай розуміють ідеальний або реальний предмет свідомого або несвідомого прагнення суб'єкта; кінцевий результат, на який навмисно спрямований процес; доведення можливості до її повного завершення; усвідомлений образ передбачуваного результату.

Проблема мети в праві досліджував М.П. Рабінович, який вважав, що мета в праві, подібно до самого права, може розглядатися як об'єктивна або як суб'єктивна категорія [1]. Об'єктивність мети проявляється в тому, що вона закріплена в чинному праві і не залежить від волі індивіда. Суб'єктивність мети визначається тим, що вона виражає волю всього народу.

Мета в праві як ідеальний вираз належної або можливої поведінки людей об'єктивна, закономірна і необхідна за джерелом виникнення і за змістом. Вона представляє ідеальний вираз об'єктивної закономірності, яка в самій собі містить передумови для свого свідомого спрямування, розвитку і перетворення правовими засобами». У нормативно-правових актах і в спеціальній літературі категорія «мета» використовується разом з іншою категорією «завдання».

На нашу думку, цілі і завдання доцільно розділяти, наприклад, так, як це прийнято в науково-дослідній роботі, де формулюється загальна мета як підсумковий результат наукового дослідження і ставляться завдання, вирішення яких необхідне для досягнення загальної мети. Це не означає, що кожне з визначених таким чином завдань не може розглядатися як свого роду мета. Наприклад, завдання визначити цілі та завдання поліції в галузі взаємодії з інститутами громадянського суспільства можна розглядати як мету певного етапу дослідження.

Ми виходимо із загального методологічного припущення про те, що позитивна та плідна взаємодія між поліцією та інститутами громадянського суспільства може здійснюватися тільки за умови узгодження цілей, які ставлять перед собою суб'єкти взаємодії.

Н.П. Бортник і С.С. Єсімов вважають, що існують об'єктивні основи взаємодії інститутів громадянського суспільства і правової держави – соціально-економічні, політико-правові, духовні, культурно-моральні [2, с. 68]. Громадянське суспільство і держава перебувають у діалектично суперечливій єдності, але для їх взаємодії є необхідні основи (середній клас, громадська думка, незалежні засоби медіа) і необхідний нормативно-організаційний механізм забезпечення дотримання прав і свобод громадян, тісна взаємодія законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, відповідні нормативні акти, цільові програми, матеріально-фінансові засоби та організаційні структури.

Основа взаємодії полягає у єдності цілей і завдань, збігу інтересів. Тому розглянемо цілі і завдання поліції та громадських об'єднань, за якими можлива взаємодія. Цілі поліції прямо не визначені в законодавстві, в законі «Про Національну поліцію», сформульовані призначення поліції та основні завдання діяльності [3].

У Законі «Про міліцію» було встановлено призначення міліції – захищати життя, здоров'я, права та свободи громадян, власність, інтереси суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань [4]. Обов'язками міліції було: забезпечення безпеки особи; запобігання та припинення кримінальних і адміністративних правопорушень; виявлення та розкриття кримінальних правопорушень; охорона громадського порядку і забезпечення громадської безпеки; захист приватної, державної, комунальної форм власності; надання допомоги фізичним та юридичним особам у захисті прав і законних інтересів.

Автори коментаря до Закону «Про Національну поліцію» зазначають що, на відміну від Закону «Про міліцію», перша стаття Закону «Про Національну поліцію» розкриває юридичний зміст концептуальної ідеї про перетворення міліції на поліцію [5, с. 7-8]. Положення ст. 1 і 2 Закону «Про Національну поліцію», по суті, розкривають цілі та завдання поліції.

Мета Національної поліції як центрального органу виконавчої влади, повинна полягати в реалізації правоохоронної функції держави. Ця функція характеризується вченими як утворююча система, соціальна, водночас, основна, посідає особливе місце в системі функцій держави, спрямована на забезпечення національної безпеки.

Захист життя, здоров'я, прав і свобод громадян, протидія кримінальним правопорушенням, охорона громадського порядку та власності, надання сприяння громадським об'єднанням та інші, перелічені у ст. 2 Закону «Про Національну поліцію» завдання є завданнями поліції.

Мета діяльності поліції в Законі «Про Національну поліцію» не вказана, проте, з того, що поліція призначена для захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, протидії кримінальним правопорушенням, для забезпечення громадської безпеки можна зробити висновок про те, що мета її діяльності – ідеал – стан захищеності життя, здоров'я, прав і свобод громадян від злочинних посягань – тобто, власне громадська безпека.

Завдання та функції поліції, в тому вигляді, як вони представлені в Законі «Про Національну поліцію», відповідають інтересам суспільства, його інститутів і окремих громадян, за винятком тих, чий інтереси суперечать загальноприйнятим уявленням про належне та правильне.

Корупціонери, члени організованих злочинних угруповань, які формують відповідне середовище для комфортного існування, підкуповують представників правоохоронних органів, просувають своїх представників в органи державної влади, місцевого самоврядування, в комерційні, банківські структури, зацікавлені в зниженні рівня громадської безпеки, в поширенні в суспільстві уявлень про незахищеність, про неможливість законного вирішення виникаючих проблем. На відміну від них, добропорядні члени суспільства вважають за краще жити в безпечних і сприятливих умовах, коли не тільки вони самі дотримуються правил співжиття і вимог законодавства, але й всі, хто їх оточує, діють правомірно.

В якості цілей і завдань громадські організації заявляють про ресоціалізацію громадян, які звільнилися з місць відбування позбавлення волі, проведення професійної орієнтації, виховання молоді, надання допомоги безробітним. В сучасних умовах завдання, які вирішує громадянське суспільство, полягають у забезпеченні безпеки, захисту приватної власності та особистих свобод.

Проблеми, вирішення яких вказується громадськими об'єднаннями як завдання діяльності, є загальноновизнаними криміногенними факторами, наприклад, труднощі ресоціалізації після відбування кримінального покарання. Такого роду проблеми не можуть вирішувати ні поліція, ні кримінально-виконавчі інспекції, ні місцеве самоврядування. Коло органів, побічно відповідальних у цій сфері, досить широке, до нього входять органи управління освітою, охороною здоров'я, уповноважені у сфері праці.

Громадські об'єднання фактично здійснюють координацію «знизу», необхідну в ситуації, коли не утворені органи, які здійснювали б координацію «зверху» [6, с. 271]. Ще одна значуща мета діяльності інститутів громадянського суспільства – підвищення якості та ефективності роботи поліції і боротьба з корупцією, в тому числі, в самих органах Національної поліції.

Корупція не тільки знижує ефективність правоохоронної діяльності поліції, але й прямо сприяє зростанню злочинності, втягує поліцейських у кримінальну сферу. Даній меті відповідають специфічні завдання, в тому числі: проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, громадське обговорення, оцінка регулюючого впливу, участь у роботі атестаційних комісій, що виконують в поліції функцію комісій з дотримання вимог до службової поведінки та врегулювання конфлікту інтересів.

Громадянське суспільство має чотири функції: контроль за державною владою; узгодження інтересів між різними соціальними групами, між ними та державою; соціальна інтеграція; надання послуг. Характер і спрямованість взаємовідносин між державою та суспільством визначаються цілями та завданнями учасників взаємодії, ступенем їх соціально-політичної активності, рівнем культури, актуальністю вирішуваних ними проблем.

Поліція та громадські об'єднання взаємодіють з найбільш гострих соціальних проблем, які цілеспрямовано, але недостатньо успішно вирішуються органами внутрішніх справ та іншими державними органами. Насамперед це: боротьба з наркоманією; охорона громадського порядку; забезпечення безпеки дорожнього руху; пошук дітей і дорослих, що загубилися.

Окремим блоком мають бути представлені напрями взаємодії, пов'язані з підвищенням якості діяльності поліції: громадський контроль за діяльністю поліції; протидія корупції у поліції; підготовка пропозицій щодо реформування органів поліції.

Вищевикладене свідчить про наявність спільних цілей та завдань поліції та громадянського суспільства. Це має бути основою взаємодії. Постановка цілей взаємодії інститутів держави з інститутами громадянського суспільства здійснюється у Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки [7]. У контексті Національної стратегії мета взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства була поставлена на п'ятирічний період і полягає у створенні більш оптимальних нових форм і методів проведення інформаційно-пропагандистської діяльності, що забезпечують більш ефективне вирішення поліцією завдань щодо дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина, зміцнення законності та правопорядку у державі та суспільстві. Формулювання мети взаємодії передбачає здійснення взаємодії, оскільки вимагає створити форми та методи проведення інформаційно-пропагандистської діяльності. Поліція позиціонує себе як провідного суб'єкта у сфері діяльності, якому громадські структури повинні допомагати в тому обсязі, в якому це цікаво поліції.

На думку В.А. Бондаренко та Х.І. Вербицької у просторі публічної комунікації відносини з структурами громадянського суспільства, як зацікавленою стороною, розвиваються через контакти з представниками цих структур. У взаємодії переважають особисті форми комунікацій на регулярній основі. Однак значна частина взаємодії, попри передбачений формат діалогу, має інформаційно-пропагандистський характер [8, с. 284-285].

Враховуючи, що термін дії Національної стратегії завершується у 2026 році а поставлених у ній цілей у зв'язку з збройною агресією росії щодо України не було досягнуто, завдання не було вирішено, необхідно продовжити роботу з розвитку взаємодії поліції із громадськими об'єднаннями.

Необхідно провести роботу щодо взаємодії з інститутами громадянського суспільства та медіа. Це різні види діяльності, у них різні цілі та завдання, взаємодія з цими суб'єктами має здійснюватися різними формами та методами. Доцільно розробляти відповідні цільові бюджетні програми [9, с. 196].

Необхідно враховувати динаміку розвитку громадянського суспільства, появу в ньому нових інститутів, громадських об'єднань, які не мають членства та статусу юридичної особи, прояв активності окремими громадянами персоніфіковано (маються на увазі громадяни, які фіксують своїми мобільними пристроями порушення правил дорожнього руху). Стратегія повинна відображати цю специфіку та містити вказівку не на громадські об'єднання, а на інститути громадянського суспільства.

З двох завдань із взаємодії з громадськими об'єднаннями, поставлених Національною стратегією (розвиток взаємодії та вдосконалення організаційного забезпечення взаємодії), перше завдання передбачало вдосконалення нормативно-правового регулювання, посилення зворотного зв'язку, розробку комплексу інформаційно-пропагандистських заходів, виховання активної громадянської позиції у населення. Друге завдання вимагало вдосконалення нормативної бази, що регулює взаємодію поліції із громадськими об'єднаннями, включаючи вирішення питань щодо вдосконалення організаційної структури підрозділів із взаємодії з інститутами громадянського суспільства, їх чисельності, підвищення кваліфікації співробітників, матеріального забезпечення діяльності.

Аналіз показує, що з метою вирішення обох завдань необхідно здійснити, по суті, ті самі заходи: проводити інформаційний супровід діяльності поліції, удосконалювати механізм взаємодії, удосконалювати напрями та форми взаємодії.

Розглядаючи питання адміністративно-правового регулювання взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства, повинні ставити цілі не лише самої взаємодії, а й цілі його адміністративно-правового регулювання, тобто мети організації взаємодії, нормативно-правового забезпечення її здійснення.

Завдання адміністративного права полягає в тому, щоб організувати взаємодію, встановити необхідні правові орієнтири – цілі, завдання, форми, методи, регламентувати контроль за тим, як дотримуються правові приписи, забезпечити застосування заходів адміністративного примусу щодо учасників взаємодії, передусім зобов'язаних – посадових осіб поліції.

Стосовно організації взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства мета має полягати у досягненні узгодженої спільної участі у вирішенні спільних завдань. Як кінцевий результат, на який може бути спрямована взаємодія, слід розглядати загальну соціальну цінність, що виражається

як сприятливі умови життя і діяльності кожної людини і всього суспільства, включаючи державні інститути, у тому числі, органи поліції. Цей кінцевий результат може бути виражений як суспільний лад, законність, громадська безпека, правова визначеність, довіра громадян до державної влади.

М.В. Ковалів звертає увагу на те, що взаємодія громадянського суспільства і держави у сфері виконавчої влади – це різновид диспозитивних рівносторонніх адміністративно-правових відносин, їх не можна ототожнювати з адміністративними процедурами та державним управлінням [10, с. 81].

Взаємодія – це об'єднання зусиль, здійснюється з конкретною правоохоронною метою тягне якісні зміни в діяльності обох сторін взаємодії. Усе це означає, що взаємодію слід здійснювати цілеспрямовано. Необхідно зазначити, що у спеціальній літературі раніше робилися спроби сформулювати мети взаємодії.

М.В. Ковалів пропонує такі цілі взаємодії виконавчої влади та громадянського суспільства: об'єднання зусиль та взаємопроникнення зазначених суб'єктів, забезпечення зворотного зв'язку між ними, упорядкування відносин з громадянським суспільством, обмеження (контроль) публічної адміністрації громадянським суспільством, отримання інформації, згоди громадськості на вирішення певних питань, отримання громадської підтримки та схвалення [10, с. 82].

Основними напрямками взаємодії, на нашу думку, є удосконалення: правових умов; організаційних умов розвитку взаємодії; матеріальних умов взаємодії; інформаційне забезпечення процесу взаємодії та її результатів; популяризацію серед поліцейських, учасників громадських об'єднань потреби взаємодії.

Висновки. Доцільно змінити підходи до організації взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства та будувати цю взаємодію на наступних основних положеннях. По-перше, на нашу думку, немає необхідності ставити за мету вдосконалення взаємодії. Вона очевидна вже з постановки питання. Мета вдосконалення полягає у вдосконаленні. Мета взаємодії має полягати в ефективному використанні сил та засобів громадських об'єднань та поліції. Важливо обмежити сферу спільної діяльності з тим, щоб унеможливити залучення поліції у відносини, що виходять за межі її компетенції. Відповідно до цієї мети можна сформулювати завдання взаємодії: проведення спільних заходів з охорони громадського порядку, запобігання та припинення кримінальних і адміністративних правопорушень; інформаційний обмін у боротьбі з наркоманією, корупцією запобігання та припинення інших кримінальних і адміністративних правопорушень; організаційна підтримка діяльності з надання допомоги громадянам, які постраждали від кримінальних правопорушень; інформаційний обмін та проведення спільних заходів щодо пошуку зниклих; інформаційний обмін (отримання інформації) щодо запобігання корупції в органах Національної поліції, виявлення фактів порушення поліцейськими вимог законності та службової дисципліни; правове навчання та консультування членів громадських об'єднань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Рабінович П.М. Основи теорії та філософії права: навчальний посібник. Львів: Видавництво ЛОБФ «Медицина і право», 2021. 256 с.
2. Bortnyk N., Yesimov S. Legal regulation of public initiatives: the current situation and areas of development. *Social & Legal Studios*. 2020. Issue 1 (7). P. 64–71.
3. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19/stru#Stru>
4. Про міліцію: Закон України від 20.12.1991 р. № 565-XII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12#Text>
5. Закон України «Про Національну поліцію». Науково-практичний коментар. Станом на 27 листопада 2024 року. / За заг. ред. Копотуна І.М. Київ: Вид. «Центр учбової літератури», 2024. 716 с.
6. Остапенко О.І. Ковалів М.В., Єсімов С.С. та ін. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник. Вид. 2-е, доповнене. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
7. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки: Указ Президента України від 27.09.2021 р. № 487/2021. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>
8. Бондаренко В.А., Вербицька Х.І. Особливості публічної комунікації органів Національної поліції. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2024. Випуск 88: частина 2. С. 280–285.
9. Shopina I., Kovaliv M., Yesimov S., Borovikova V., Prots I. State target programmes in the system of results-based budgeting: Legal aspect. *Social & Legal Studios*. 2024. Vol. 7, No. 3. P. 190–202.
10. Kovaliv M. Interaction between the police and civil society institutions. *Social & Legal Studios*. 2021. Issue 2 (12). P. 79–85.