

**ԼՈՇԻՑԿԻ ՄԻԽԱՅԻԼ**

իրավաբանական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր,
Ուկրաինայի դատախազության ազգային ակադեմիայի ղեկավար

LOSHYTSKIY MYKHAILO

Doctor of Legal Sciences, Professor,
Rector of National Prosecution Academy of Ukraine

ЛОШИЦКИЙ МИХАИЛ

доктор юридических наук, профессор,
ректор Национальной академии прокуратуры Украины

ՀԱՍԱՐԱԿԱԿԱՆ ԿԱՐԳԻ ԱՊԱՀՈՎՄԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՑՈՒՄ ՈՍՏԻԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ԵՎ ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ԱՌԱՆՁԻՆ ԱՍՊԵԿՏՆԵՐԸ*

CERTAIN COOPERATION ASPECTS OF THE POLICE WITH LOCAL SELF-GOVERNING BODIES DURING THE PROCESS OF ENSURING PUBLIC ORDER*

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА*

Обеспечение публичной безопасности и порядка имеет важное значение для демократического государственного и общественного развития, формирования гражданского общества и его институтов. Деятельность в этой сфере является одной из разновидностей государственной управленческой деятельности, осуществляемой органами государственной власти и местного самоуправления, а также негосударственными общественными формированиями. Эффективность деятельности полиции в значительной мере зависит от сотрудничества ее сотрудников с органами местного самоуправления именно в сфере обеспечения общественного порядка. К сожалению, данные социологических исследований общественного мнения показывают, что только 60% граждан Украины настроены на помощь в работе полиции. Учитывая эти показатели, улучшение взаимоотношений полиции с органами местного самоуправления остается одной из основных задач при реформировании правоохранительной системы, категорическим императивом при развитии доверчивого, консолидирующего взаимодействия Национальной полиции, органов власти и общества на современном этапе развития государственности в Украине.

Отдельные аспекты взаимодействия полиции с органами местного самоуправления в процессе обеспечения общественного порядка, охраны общественного порядка, соблюдения прав и свобод человека в Украине нашли свое отражение в трудах отечественных ученых: А.Ф. Андриюша, И.В. Аристовой, А.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.В. Белоуса, В.А. Заросило, Р.А. Калюжного, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.Ф. Опрышко, А.С. Проневича, В.К. Шкарупы, А.С. Юнина

* Հոդվածը ներկայացվել է 04.09.2018, գրախոսվել է 15.04.2019, ընդունվել է տպագրության 20.06.2019:

* Статья представлена 04.09.2018, рецензирована 15.04.2019, принята в печать 20.06.2019.

* The article was presented 04.09.2018, was reviewed 15.04.2019, was accepted to publication 20.06.2019.



и др. Однако в связи с рядом объективных и субъективных причин в украинских реалиях отсутствуют четкие научные выводы по взаимодействию полиции с органами местного самоуправления в современных условиях.

Процесс взаимодействия, на самом деле, – сложный, многогранный и непрерывный. Любой орган или работник полиции так или иначе взаимодействует как с другими структурными подразделениями, так и с органами местного самоуправления, поэтому налаживание более тесных связей между указанными субъектами может оказать значительную помощь в процессе обеспечения общественного порядка¹.

Местное самоуправление является проявлением децентрализации исполнительной власти. Конституция и действующее законодательство Украины служат основанием для формирования системы нормативных актов, определяющих вопросы совместной деятельности полиции и органов местного самоуправления в сфере обеспечения общественного порядка.

Правоохранительные органы – сфера общественных отношений, складывающихся в процессе деятельности государственных и общественных организаций, главной целью которых является страховка общества от преступных и иных противоправных действий, обеспечение в стране надлежащего общественного порядка и надежной публичной безопасности. Организация управления в полиции, в частности, заключается в обеспечении практического выполнения указанных задач, реализуемых государственными органами с участием общественности, путем выполнения соответствующего комплекса взаимосвязанных мероприятий политического, правового, организационного, материально-технического и морально-психологического характера. Безусловно, полиция должна принимать участие в обеспечении правопорядка. Само понятие правопорядок немыслимо без понятия полиция².

Сам же правопорядок можно определить как отождествление реального поведения граждан и теоретической модели такого поведения. Чтобы данные модели были адекватны, необходимы благоприятные для этого определенные условия и обстоятельства. Одним из таких условий можно определить функционирование полицейских органов и органов местного самоуправления. А совместная деятельность двух независимых органов влияет на состояние общественного порядка. Такое взаимодействие невозможно без ее четкой правовой регламентации.

Однако, на данный момент практически не существует системы законодательства, регулирующего вопросы взаимодействия полиции и местного самоуправления. Исследование вопросов взаимодействия позволяет сделать вывод о том, что правоохранительные органы, и полиция в частности, обязаны решать определенный круг задач совместно с органами местного самоуправления. Взаимодействие этих субъектов могло бы быть более эффективным и упорядоченным при условии разграничения их полномочий во всех сферах общественной жизни. На практике выполнить это сложно, ведь и органы местного самоуправления, и полиция выполняют ряд функций как государственного уровня, так и местного. В рамках полномочий, определенных законодательством, полиция обязана: обеспечивать выполнение общеобязательных решений местных советов, принятых ими в соответствии со своей компетенцией, по вопросам охраны общественного порядка и правил торговли в неустановленных местах; выполнять запросы органов мест-

¹ См.: Процко А.Ю. Информационное взаимодействие национальной полиции Украины с органами публичной власти и общественностью // Право и безопасность. 2015, № 4. С. 50-55.

² См.: Кузнецкое В.В. Организационно-правовые основы деятельности милиции в системе правоохранительных органов государства: Монография. Харьков: ТД «Золотая миля», 2008. С. 148.



ного самоуправления о наличии документов, которые интересуют, и выдавать копии документов и архивных справок¹.

Особое внимание необходимо обратить на проблему правоохранительной деятельности в сельской местности, в том числе в объединенных территориальных общинах, так как большая часть населения нашей страны проживает на территории небольших по размеру населенных пунктов. Из-за их значительной отдаленности от районных центров у органов местного самоуправления возникает необходимость в решении проблем в сфере обеспечения правопорядка. Со стороны полиции данные задачи возложены на службу участковых инспекторов полиции. Однако недостаточный уровень материально-технического обеспечения и отсутствие опытных работников приводят к тому, что участковый инспектор полиции просто не в состоянии на должном уровне выполнять свои обязанности по обеспечению общественного порядка на территории его участка.

В определенных законом рамках органы местного самоуправления вынуждены обращаться в территориальные органы полиции, другие правоохранительные органы с просьбой оказать помощь в обеспечении выполнения их решений по вопросам обеспечения законности, правопорядка, охраны прав, свобод и законных интересов граждан или пытаться создать собственные структуры, которые бы занимались правоохранительной деятельностью, обеспечивали реализацию решений местных советов и их исполнительных органов. Для реального утверждения правоохранительных полномочий местного самоуправления необходимо создание специальных правоохранительных органов в их структуре. Одним из таких органов может стать муниципальная полиция, которая призвана гарантировать реальное обеспечение законности и правопорядка на местах².

Потребность в безопасности является одной из базовых потребностей человека, а сотрудничество полиции и общества – лучший способ ее обеспечить. Ведь этот подход основывается на взаимодействии между всеми, от кого зависит безопасность: между обществом, полицией и местными властями. Это нашло свое отражение и в Законе Украины «О Национальной полиции», которым фактически был законодательно закреплен принцип реализации концепции «community policing». В соответствии с ним, работа полиции построена на принципах постоянной коммуникации, при которой полиция и местная община чувствуют общую ответственность за безопасность; полиция реагирует на местные нужды и требования, которые определяет общество: применяется индивидуальный подход к решению местных проблем во взаимодействии с населением и ответственными органами власти³.

Из этого можно сделать вывод, что налаживание партнерских отношений между полицейскими, обществом и местными властями, где каждый осознает ответственность за собственную безопасность, а полиция в своей деятельности отталкивается от конкретных потребностей граждан, является основной задачей полицейской деятельности в Украине. В свою очередь, в научном поле А.С. Проневич обобщил и охарактеризовал принципы партнерства полиции с населением следую-

¹ См.: Взаимодействие муниципальной милиции с органами государственной власти, местного самоуправления и населением в условиях реформирования ОВД Украины, <http://studcon.org/vzayemodiya-municipalnoyi-miliciyi-z-organamy-derzhavnoyi-vlady-miscevogo-samovryaduvannya-i?page=1>. – Дата доступа: 30.08.2018.

² См.: Взаимодействие муниципальной милиции с органами государственной власти, местного самоуправления и населением в условиях реформирования ОВД Украины, <http://studcon.org/vzayemodiya-municipalnoyi-miliciyi-z-organamy-derzhavnoyi-vlady-miscevogo-samovryaduvannya-i?page=1>. – Дата доступа: 30.08.2018.

³ См.: Skogan WG Community Policing, Chicago Style / Wesley G. Skogan, Susan M. Hartnett. New York; London: Oxford University Press, 1997. 258 p.



щим образом: «осознание полицией необходимости учета мнения и пожеланий общественности при определении и оценке своей работы, сотрудничество с населением с целью выявления и решения местных проблем»¹.

Партнерские отношения между различными субъектами взаимоотношений предусматривают доверие и взаимопонимание. Доверие – одна из высших ценностей любого общества. Чем выше уровень взаимного доверия, тем легче и эффективнее дается сотрудничество, тем меньше ресурсов тратится на средства контроля и принуждения к выполнению взаимных обязательств. Но не менее важным для эффективного развития общества является и указатель уровня доверия граждан к институтам².

Так, Дэвид Гринвуд и Сандер Хьюсман, говоря о прозрачности и подотчетности полицейских сил, отмечают, что доверие общественности полиции и уверенность в ней являются предпосылками эффективной деятельности полиции. Без этого доверия общественность не будет сообщать о преступлениях и предоставлять полиции информацию, необходимую для ее успешной работы³.

В методологической установке Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе относительно построения партнерства между полицией и населением старший полицейский советник при Генеральном секретариате ОБСЕ Кевин Карти раскрывает понятие общественной (общинной) полиции и партнерства полиции и общества:

1. Партнерство полиции и общества: понятие, которое является синонимом общественной полиции для упрощенного перевода на различные языки. Оба понятия могут применяться как взаимозаменяемые.

2. Общественная полиция: философия или организационная стратегия, которая предусматривает взаимное сотрудничество полиции и общества для более эффективного противодействия преступности, страху перед преступлениями, физическому или моральному вреду и распаду добрососедских отношений с целью улучшения качества жизни для всех⁴.

Также необходимо отметить, что партнерские отношения полиции и общества урегулированы не только национальным законодательством нашей страны, но и нормами международного права. Так, в частности, в рекомендациях ОБСЕ по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе раздел 5 «Взаимодействие с этническими гражданами» указано, что «перед полицией должна быть поставлена задача выработки методов и практики взаимодействия и сотрудничества с меньшинствами, а также совместного создания атмосферы доверия на местном, региональном и общегосударственном уровнях»⁵.

¹ См.: Проневич А. С. Немецкая и польская модели партнерского взаимодействия полиции и населения на локальном уровне // Форум права. 2011. №4. С.600-606. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2011_4_100.pdf. С. 601. – Дата доступа: 30.08.2018.

² См.: Анатолия украинского алармизма // Украинская правда. 12 сент. 2015 г. URL: <http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2015/09/12/7080989/>. – Дата доступа: 30.08.2018.

³ См.: Greenwood D. Transparency and Accountability of Police Forces, Security Services and Intelligence Services / David Greenwood, Sander Huisman; George Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces; Centre for European Security Studies. – 2004. – Pp. 5-230. URL: http://www.dcaf.ch/content/download/35147/525511/file/bm_transparency_police_greenwood.pdf. С. 14.

⁴ См.: Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом / Сост. старшим полицейским советником при Ген. Секретарем ОБСЕ. – [Вена: май 2008]. – [81] С. 5-6. URL: <http://www.osce.org/ru/secretariat/32548?download=true>. – Дата доступа: 30.08.2018.

⁵ См.: Процко А.Ю. Информационное взаимодействие национальной полиции Украины с органами публичной власти и общественностью // Право и безопасность. 2015, № 4. С. 50-55.



В сфере обеспечения общественного порядка и безопасности основным инициатором взаимодействия чаще всего являются органы местного самоуправления. Так, в частности, во время проведения разного рода массовых мероприятий на территории определенных административно-территориальных единиц, органы местного самоуправления дают согласие на проведение указанных мероприятий, утверждают порядок их проведения и привлекают правоохранительные органы к обеспечению общественного порядка. В свою очередь, работники правоохранительных органов имеют право в любое время беспрепятственно входить на территорию и в помещения органов публичной власти для пресечения преступлений, преследования лиц, подозреваемых в совершении преступлений, при стихийных бедствиях и других чрезвычайных обстоятельствах. Что касается органов публичной власти, то они должны обеспечивать доступ правоохранителей на свою территорию и в помещения с целью обеспечения безопасности граждан, общественной безопасности, предупреждения преступлений и задержания преступников¹.

Процесс взаимодействия полиции с органами местного самоуправления может иметь как образовательный характер (информирование граждан о потенциальных угрозах их безопасности и пути их противодействия, повышение общего уровня правовой культуры населения), так и предусматривать доленое участие органов местного самоуправления и общественности в охране правопорядка (например, совместное с муниципальной полицией патрулирование при условии создания соответствующих органов в Украине, привлечение волонтеров). С целью разработки и реализации данного процесса на уровне местных общин целесообразно применение опыта партнерства в обществе для привлечения как представителей органов местного самоуправления, так и представителей общественных организаций к совместной выработке решений по повышению уровня безопасности в обществе.

Все это позволяет сделать вывод о необходимости разработки систематизированной методологии по организации взаимодействия полицейских подразделений с органами местного самоуправления и общественностью, в которой, в первую очередь, необходимо закрепить цели и задачи, отдельные понятия и аспекты такого взаимодействия, ее принципы, направления по обеспечению общественного порядка и безопасности, а именно: субъектов и руководителей органов взаимодействия; виды взаимодействия; особенности взаимного информирования; каналы передачи информации; особенности использования специальных средств и сил полиции, которые есть в подразделениях; способы и сроки проверки результативности взаимодействия.

Ամփոփագիր: Հոդվածում կատարված է հասարակական կարգի ապահովման գործընթացում Ազգային ոստիկանության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների համագործակցության որոշ առանձնահատկությունների հետազոտություն: Նախանշված են հասարակական կարգի ապահովման գործընթացում Ազգային ոստիկանության գործունեության կատարելագործման առանձին ուղիները տեղական ինքնակառավարման մարմինների հետ համագործակցության ոլորտում:

¹ См.: Ярмыш А.Н., Серегин В.А. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине: Учебник. Харьков: Изд-во Национального университета внут.дел, 2002. С. 621.



Annotation: The article dwells upon the research on certain cooperation peculiarities of the National police with local self-governing bodies during the process of ensuring public order. Certain ways of improvement of the National police activity during the cooperation process with local self-governing bodies in the sphere of ensuring public order are defined.

Հիմնարաներ¹ համագործակցություն, ոստիկանություն, ոստիկանական գործունեություն, հասարակական անվտանգություն, տեղական ինքնակառավարման մարմիններ:

Key words: cooperation, police, police activity, public policy, public safety, local self-governing bodies.

Ключевые слова: взаимодействие, полиция, полицейская деятельность, публичный порядок, общественная безопасность, органы местного самоуправления.