

Форми співпраці суб'єктів з охорони громадського порядку та громадської безпеки

Створення та підтримання на території громади стабільно безпечної для життя, здоров'я людей та їх майна ситуації є необхідною умовою існування та розвитку будь-якого населеного пункту – від невеликого села та містечка до мільйонного міста. Без належного стану безпеки неможливим є дотримання законних прав та інтересів жителів, збереження на належному рівні параметрів середовища перебування, розвиток соціальної та духовної сфер суспільства.

Гострота суспільних проблем, пов'язаних із вчиненням злочинів, адміністративних проступків, а також із реалізацією громадянами свого конституційного права на мирні збори, мітинги та інші масові заходи, їх підвищена суспільна небезпека, специфіка охорони громадського порядку під час екологічних, техногенних та інших надзвичайних умов обумовлюють необхідність чіткого і всебічного правового регулювання відносин, що складаються у процесі підтримання громадського порядку.

У загальному розумінні, під **громадським порядком** розуміють урегульовану правовими та іншими соціальними нормами певну частину суспільних відносин, які складають режим життєдіяльності у відповідних сферах, забезпечують недоторканність життя, здоров'я та гідності громадян, власності та умов, що склалися для нормальної діяльності установ, підприємств, організацій, посадових осіб і громадян.

В нормативному плані **громадський порядок** визначається як морально-правовий стан суспільства, при якому компетентні органи публічної влади забезпечують безпеку і правомірну поведінку громадян у громадських місцях, вільне використання ними своїх прав і свобод, а також упорядкування громадських місць, яке сприяє трудовій діяльності та відпочинку громадян.

Зміст громадського порядку складається з певної частини суспільних відносин, а також супутніх їх прояву умов та обставин, а

саме:

- системи суспільних відносин, що забезпечують життя, здоров'я, честь і гідність громадян;
- системи суспільних відносин, що забезпечують збереження власності;
- системи суспільних відносин, що забезпечують нормальну діяльність підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян.

Засоби регулювання суспільних відносин, які складають зміст громадського порядку – правові та інші соціальні норми – норми моралі, звичаї, релігійні та корпоративні норми, правила громадського співжиття. За їх допомогою встановлюються права та обов'язки учасників суспільних відносин, визначаються заборони на вчинення певних дій, а також можливість і порядок застосування санкцій.

Через правові норми регулюються найбільш складні та важливі суспільні відносини. Тому правопорядок є складовою громадського порядку. Однак багатогранність суспільного життя не дозволяє всі суспільні відносини урегулювати правовими засобами. Чимало суспільних відносин мають нескладний характер і в результаті повсякденного прояву не вимагають правового регулювання та застосування інших заходів державного забезпечення. Вони підтримуються громадською правосвідомістю, високою правовою культурою, правилами громадського співжиття, що склалися, моральними нормами, звичаями [1].

На сьогодні загальноновизнано, що громадський порядок являє собою складне соціальне явище, і його забезпечення вимагає комплексного підходу. Цей процес за сучасних умов потребує не просто удосконалення, а якісно нового регулювання.

Але успішне вирішення завдання з охорони громадського порядку та громадської безпеки потребує глибокого і всебічного наукового дослідження питань, пов'язаних з діяльністю в цій сфері різноманітних органів публічної влади, громадських організацій та населення.

Громадський порядок, встановлений моральними і правовими нормами, може бути стійким за умови його постійного додержання та охорони. Під **охороною громадського порядку** слід розуміти здійснюваний правоохоронними органами, громадськими організаціями за активною участю громадян комплекс заходів, спрямованих на забезпечення дотримання правил, які регулюють стосунки між людьми у сфері суспільного, політичного, приватного життя та побуту, профілактику і припинення правопорушень, притягнення до відповідальності винних у порушенні встановлених законом правил, захист прав і свобод людини і громадянина, інтересів держави і суспільства від злочинних та інших антигромадських посягань [2].

Громадський порядок є цілісним соціальним утворенням, яке має різні форми прояву, що і зумовлює необхідність його охорони відповідними органами публічної влади:

- антикримінальна безпека, яка базується на активних діях громадян та діяльності правоохоронних органів з припинення правопорушень та злочинів;

- безпека дорожнього руху (загроза травмування та загибелі людей внаслідок дорожньо-транспортних пригод);

- пожежна безпека у громадських місцях (кінотеатрах, стадіонах, музеях, театрах, адміністративних та житлових спорудах);

- санітарно-епідеміологічне благополуччя громадян у громадських місцях (у сфері торгівлі продуктами харчування, на підприємствах м'ясної та молочної промисловості, на ринках, транспорті, у дитячих установах та ін.);

- екологічна безпека громадян у громадських місцях, оскільки забруднене повітря над багатьма великими містами України, скупчення сміття всередині міст і на звалищах, вода низької якості, вихлопні гази створюють непридатні умови для життя громадян, і передусім їх безпечного перебування у громадських місцях, які на відміну від квартири чи будинку, відкриті для прямих шкідливих впливів [3];

- безпечна інфраструктура (вуличне освітлення на проблемних

вулицях, відеоспостереження, транспортні магістралі, магістралі водо-, газо-, теплопостачання, лінії зв'язку та інші комунікації, що проходять через територію громади);

- безпека у сфері благоустрою населених пунктів (облаштування парків культури і відпочинку, скверів, спортивних та ігрових майданчиків, лісопарків, рекреаційних зон, культурної спадщини).

В дослідженні «Центру міжнародної безпеки» та Національного інституту стратегічних досліджень, в системі координат походження безпекових ризиків в Україні системними безпековими ризиками визначені неефективність влади та правоохоронних органів, безкарний криміналітет. При цьому посттравматичний синдром, внутрішньо переміщені особи, радикалізм та доступність зброї визначаються як зовнішні безпекові ризики громад [4].

Виходячи з того, що громадська безпека являє собою стан громадського порядку та його захищеність від внутрішніх та зовнішніх загроз, можливо виокремити такі складові безпеки у громаді:

- антикримінальна безпека;
- безпека дорожнього руху;
- пожежна безпека;
- екологічна безпека;
- безпека у сфері санітарно-епідеміологічного благополуччя;
- безпечна інфраструктура;
- безпека у сфері благоустрою;
- зовнішні безпекові виклики.

В контексті розглянутого недоречно пов'язувати безпеку у громаді лише з діяльністю правоохоронних органів та чекати централізованого вирішення питань безпеки з боку держави. З початком реформи децентралізації органи місцевого самоврядування отримали більше повноважень та почали шукати нові можливості для забезпечення режиму законності, усвідомлюючи що без опори на правовий потенціал громадський порядок втрачає свою стійкість.

Усвідомлення демократичних стандартів розвитку спонукає також і громадян активно брати участь у розбудові безпечного середовища. Відкритість та прозорість влади на місцевому та регіональному рівнях, врахування думки громадськості при вирішенні актуальних питань місцевого значення сприятиме формуванню пріоритетів для спільної подальшої діяльності органів місцевого самоврядування, поліції, громадських формувань та громадських активістів. Створити умови які дозволяють жителям відчувати себе у безпеці можливо лише спільними зусиллями місцевої влади, поліції та громадськості.

На жаль, на сучасному етапі відносинам співпраці всіх суб'єктів охорони громадського порядку притаманна низка проблем, серед яких: низький рівень довіри населення до діяльності поліції, байдужість громади щодо питань забезпечення правопорядку та безпеки, відсутність необхідних правових знань у членів громадських формувань.

На рівні громади відсутні постійно діючі платформи та майданчики де зацікавлені суб'єкти охорони громадського порядку могли б вести партнерський діалог, формулювати спільну позицію щодо актуальних питань безпеки, впливати на визначення пріоритетів при формуванні програмних документів.

Незважаючи на недосконалість законодавства, можна стверджувати, що державою достатньою мірою передбачені можливості співпраці всіх зацікавлених суб'єктів охорони громадського порядку у громаді. А от механізми створення безпечного середовища у громаді потребують напрацювань.

В Україні створена законодавча база для розвитку стратегії взаємодії поліції з населенням, а також для участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні і підтримці правоохоронної діяльності.

Діяльність Національної поліції у сфері охорони здоров'я населення, громадського порядку та громадської безпеки регулюється ЗУ «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 No 580-VIII, Постановою КМУ від 28.10.2015 No 877 «Про затвердження положення про Національну поліцію», Наказом МВС України від 28.07.2017 No 650 «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних

офіцерів поліції», Наказом МВС України від 19.12.2017 № 1044 «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України».

Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачено право посадових осіб складати протоколи про адміністративні порушення та виносити постанови у справах про адміністративні правопорушення у сфері громадського порядку, правил дорожнього руху та встановленого порядку управління. З метою своєчасного і правильного розгляду справ законом допускається застосування поліцейськими адміністративного затримання особи та транспортного засобу, особистий огляд та огляд речей.

Одним із базових принципів організації роботи поліції, зазначених у вказаних нормативно-правових актах, є взаємодія з населенням на засадах партнерства, яка передбачає співпрацю з органами місцевого самоврядування, представниками територіальних громад, громадськими формуваннями, населенням, керівниками підприємств, соціальних, навчальних та культурних закладів, закладів захисту дітей.

Для реалізації принципу взаємодії Національна поліція запропонувала суспільству концепцію **Community Policing** як новий рівень комунікації і поліцейського сервісу. За цим підходом у своїй щоденній роботі поліція постійно співпрацює з населенням та місцевою владою, і головна мета такої взаємодії – створення спільного безпечного простору.

Органи Національної поліції з метою підвищення довіри населення запроваджують проекти, орієнтовані, насамперед, на надання громадянам якісних поліцейських послуг, демонструючи відкритість поліцейських до співпраці. Так, у травні 2019 року стартував проект **«Поліцейський офіцер громади»**, в рамках якого об'єднані територіальні громади укладають Меморандум про співпрацю з поліцією, і поліцейські після проходження навчання нестимуть службу на територіях цих громад.

Проект передбачає постійну присутність офіцера поліції на території ОТГ, який вирішує проблеми адміністративного характеру, дорожньо-транспортні пригоди. Такий поліцейський знаходиться у

подвійному підпорядкуванні: голові громади та виконкому, та місцевого ГУ Нацполіції. Громадою йому виділяється службове приміщення, офісна техніка, за необхідності, – житло. Поліція забезпечує офіцера автомобілем, необхідними засобами та заробітною платою. Новий проект «Поліцейський офіцер громади» має охопити понад 29 тисяч населених пунктів і до кінця 2020 року запрацює по всій території України [5].

У сфері превентивної роботи запроваджено проект **«Шкільний офіцер поліції»**. Головним завданням цього проекту є створення безпечного середовища у загальноосвітніх навчальних закладах. Воно реалізується через здійснення ефективної профілактики правопорушень серед учнів, застосування відновних практик для попередження конфліктів, правопорушень та інших негативних явищ. Актуальним залишається питання нерозуміння невідворотності юридичної відповідальності, її негативних моральних та матеріальних наслідків. Окремим напрямком роботи шкільних офіцерів є налагодження взаємодії з батьками з метою виховання учнів у дусі поваги до закону.

«Взаємодія поліції і громади» – інтерактивна багатофункціональна онлайн-платформа, що сприяє налагодженню комунікації між поліцією та громадами міст і містечок України. Платформа має два сервіси: «Спитай поліцейського» та «Електронний кабінет дільничного». Перший сервіс дає можливість мешканцям просто та швидко ставити питання поліції й отримувати на них відповіді-роз'яснення. Також на карті сервісу можна позначати небезпечні місця району проживання. За можливості отримана інформація передається відповідальним підрозділам поліції.

За допомоги «Електронного кабінету дільничного» мешканці можуть в один клік дізнатись контактні дані дільничного, відповідального за їхню територію. Наразі сервіс працює в тестовому режимі в одному з районів Києва, але незабаром буде поширений на всі міста, підключені до платформи. Платформа не є аналогом служби «102». Проект є громадською ініціативою. Наповненням та модерацією ресурсу займаються громадські активісти в тісній співпраці з

представниками поліції свого міста. Окрім поліцейських, відповіді на запитання також надають кваліфіковані юристи [6].

Ще однією формою співпраці поліцейських з громадськими формуваннями та місцевою владою є створення в об'єднаних територіальних громадах передбачених законом поліцейських станцій. **Поліцейська станція** – це службове приміщення, що надається дільничному офіцерові поліції для виконання покладених на нього завдань із забезпечення правопорядку в межах поліцейської дільниці.

Поліцейська станція об'єднує роботу і дільничного офіцера, і помічників дільничного, і громадських формувань, і груп швидкого реагування, і ювенальної превентивної поліції, і кримінальної поліції, і співпрацю з місцевою службою надзвичайних ситуацій. У приміщенні станції також може розміщуватись представник комунальних служб з охорони правопорядку, якщо такі створені, або ж інспектори з правопорядку чи шерифи.

Головною метою роботи поліцейських на поліцейських станціях є профілактика правопорушень у громадах. Також станція відкрита для спілкування, для консультацій, для правової допомоги. Фінансуватися станція має коштом ОТГ. Громада за можливості також має забезпечувати дільничного матеріально-технічною базою, авто, пальним, встановити відеоспостереження у населених пунктах ОТГ тощо. Для цього органи місцевого самоврядування приймають відповідні місцеві програми: комплексні та цільові програми допомоги поліції у забезпеченні охорони громадського порядку та безпеки громадян, сприяння діяльності правоохоронних органів на території відповідної громади тощо. На посаду дільничного громади можуть пропонувати свою кандидатуру. Поліція у свою чергу проводитиме конкурс, навчатиме, видаватиме дільничним форму та зброю. А зарплату дільничний офіцер поліції отримує від держави [7].

Одним із засобів подолання бар'єрів між поліцією і населенням можуть бути акції під назвою **«Кава з поліцейським»**, де у неформальній обстановці жителі мають можливість розповісти про проблеми громадської безпеки, їх бачення зі створення безпечного середовища у громаді.

“Сусідська варта” – проект, покликаний встановити взаємодію мешканців будинків із поліцією та підвищити безпеку у громадах. Це реальний інструмент для підвищення довіри населення шляхом взаємодії поліції і громади, для вирішення територіальних проблем, можливості вільного спілкування з поліцією. Громадянам надається інформація про підозрілі місця, на які необхідно звернути увагу, або місця, де систематично порушують закон, де є незаконний обіг наркотиків. Також для того, аби інформувати громадян щодо осіб/автомобілів/речей, які перебувають у розшуку, створюються спільні чати у "Менеджері".

На рівні громад найбільш широкими повноваженнями у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки наділені органи місцевого самоврядування. Представницькі органи, місцеві ради в рамках законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про благоустрій населених пунктів», «Про відходи», Земельного та Господарського кодексів України та інших актів законодавства приймають місцеві нормативно-правові та організаційно-розпорядчі акти у сфері благоустрою, безпеки дорожнього руху, питань регулювання земельних відносин, створення підприємств комунальної власності тощо.

Так, **місцеві ради** затверджують правила благоустрою територій населених пунктів, вимоги до облаштування майданчиків для паркування транспортних засобів, концепції комплексної безпеки певних адміністративно-територіальних одиниць та цільові програми забезпечення безпеки громади.

Ради утворюють **постійні комісії** з питань законності та правопорядку з метою вивчення і попереднього розгляду питань покращення стану захищеності особистості, суспільства від різного роду небезпек і загроз на території громади. Щоб з'ясувати коло проблем, що мають місце на тій чи іншій території, забезпечити участь громадськості у формуванні та реалізації політики безпеки у громаді, представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування при ухвалені рішень мають активно використовувати форми безпосередньої участі членів громади та інститутів громадянського

суспільства у здійсненні місцевого самоврядування (місцеві ініціативи, громадські слухання, консультації з громадськістю та громадські експертизи).

Спільне напрацювання змісту місцевої програми безпеки, розподіл ресурсів можуть посилювати громадський контроль діяльність органів місцевої влади. Правильно обрати ті чи інші форми взаємодії, які допоможуть у побудові найбільш ефективної співпраці всіх суб'єктів, відповідальних за безпеку, можуть допомогти результати соціологічних опитувань, анкетування, інтерв'ювання, результати зустрічей та дискусій за участі представників різних цільових груп громад.

Поряд із прийняттям програмних документів, місцеві ради також призначають **інспектора з охорони правопорядку та благоустрою** чи інспектора з охорони громадського порядку, відповідальних за запобігання та припинення правопорушень, проведення моніторингу безпекової ситуації та організацію роботи щодо охорони публічного порядку на території сільської, селищної, міської ради.

Основне завдання інспектора – захист прав, законних інтересів громадян, а також надання допомоги дільничному працівнику поліції. До повноважень інспектора віднесено взаємодію з населенням, роз'яснювальну, профілактичну роботу, взаємодію з правоохоронними органами. Інспектори як посадові особи уповноважені на те виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад, мають право складати адміністративні протоколи за порушення правил благоустрою та правил торгівлі. Рішенням ради затверджується порядок моніторингу безпекової ситуації, збору і обліку інформації про стан безпеки на території громади.

Виходячи з того, що поняття громадського порядку ширше за поняття правопорядку, слід враховувати, що стан громадського порядку у громаді залежить не тільки від дотримання норм права, але й від реалізації інших соціальних норм. Насамперед це стосується морально-етичних норм та правил, які не мають формального визначення в правових актах, а існують як ціннісні орієнтири у свідомості людей, стійкі уявлення про добро і зло.

Тому в територіальних громадах не меншу увагу слід приділяти розвитку соціальної сфери: розвитку освіти та виховання, культури, соціальних послуг. Консолідація освітян, мережі шкіл громади, доступ до культурних об'єктів, залучення до надання соціальних та реабілітаційних послуг сприятимуть духовному та культурному розвитку школярів та молоді.

Заходи у сфері культури та освіти, що реалізуються органами місцевого самоврядування, мають сприяти формуванню громадського осуду до нецензурної лайки, непристойних висловлювань у громадських місцях, що є ознаками адміністративних правопорушень та інших протиправних дій. Підвищення рівня загальної та правової культури мешканців громади сприятиме неприпустимості дій, що зневажають честь і гідність людини, ображають громадян, проявляють до них неповагу.

Виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад теж є суб'єктами, які наділені КУпАП повноваженнями у сфері охорони громадського порядку. Посадові особи, уповноважені на те виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад мають право складати адміністративні протоколи, за вчинення правопорушень, віднесених до їх підвідомчості.

Виконавчі органи місцевого самоврядування наділені правом розгляду справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання (охорона культурної спадщини, порушення правил охорони електричних мереж, охорони смуги відводу автошляхів, благоустрою, торгівлі на ринках, розпивання алкогольних напоїв на виробництві, азартні ігри, правил додержання тиші, куріння в заборонених місцях, неправдивий виклик спецслужб) та притягнення порушників до відповідальності.

Крім того, виконкоми утворюють та спрямовують діяльність адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю. Розглядаючи справи про адміністративні правопорушення (передбачені ст. 218 КУпАП), комісії виносять подання про усунення причин та умов, що сприяли порушенню правових норм, та вживають заходів по

недопущенню аналогічних порушень.

У разі ігнорування посадовими особами законних вимог та рішення рад, виконавчі комітети вносять подання до відповідних органів про притягнення таких осіб до відповідальності. З метою недопущення правопорушень вони сприяють діяльності Національної поліції, надають організаційну підтримку при утворенні поліцейських станцій, діяльності дільничних офіцерів поліції в ОТГ, створенні центрів безпеки для громадян.

Виконавчі органи місцевого самоврядування у сфері дотримання правил дорожнього руху приймають рішення про організацію майданчиків для паркування автомобільного транспорту, функціонування майданчиків для паркування транспортних засобів та стоянок таксі на вулицях і дорогах населених пунктів. Здійснюють контроль за дотриманням вимог щодо їх розміщення, визначених правилами паркування транспортних засобів.

Від імені виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад розглядати справи про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1, 3 ст. 122 КпАПч. 1, 2 ст. 1521 КпАП, і накладати адміністративні стягнення мають право уповноважені виконавчим комітетом сільської, селищної, міської ради посадові особи їх виконавчих органів – **інспектори з паркування.**

Використання повною мірою можливостей конструктивної співпраці з муніципальними утвореннями, громадськими формуваннями з охорони громадського порядку та Національною поліцією суттєво покращить не тільки безпекову ситуацію на дорогах, а й вирішить проблеми з «пробками» та паркуванням транспортних засобів у населених пунктах.

Ще одним суб'єктом охорони безпеки на території, яка перебуває під юрисдикцією відповідної ради, є комунальні установи з назвою **«Муніципальна варта»**. Утворюються вони рішенням місцевої ради у формі підприємства комунальної форми власності відповідної територіальної громади для забезпечення охорони громадського порядку і законності та утримуються за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. Діють на підставі статуту. У своїй діяльності вони

підпорядковані, підзвітні та підконтрольні органу місцевого самоврядування.

Основним завданням «Муніципальних варт» є сприяння виконанню рішень відповідних рад, що їх утворили, з питань:

- контролю за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства;
- благоустрою території, контролю за дотриманням правил санітарії, чистотою вулиць, парків, скверів та прибудинкових територій;
- паркування автотранспорту;
- охорони пам'яток історії і культури, архітектури та містобудування, паркових і садибних комплексів, природних заповідників;
- організації торгівлі, громадського харчування та побутового обслуговування;
- врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей у разі стихійного лиха, екологічних катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, інших надзвичайних ситуацій.

На сьогоднішній день існує чимало міст де успішно працюють такі "Муніципальні варті". Так, рішенням Одеської міської ради від 14.12.2017 № 2772-VII утворена комунальна установа «Муніципальна варта». Метою її діяльності є здійснення заходів з охорони майна територіальної громади та профілактика правопорушень на території міста Одеси. Забезпечення охорони публічного порядку здійснюється у взаємодії з підрозділами поліції. Установа при виконанні покладених на неї завдань взаємодіє з виконавчими органами міської ради, депутатами, постійними комісіями міської ради та правоохоронними органами [8].

Якщо питання реєстрації, фінансування, надання послуг муніципальними утвореннями врегульовано галузевим законодавством, то питання чисельності, завдань діяльності, взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування, правоохоронними органами і громадськістю на національному рівні не врегульовані і

регулюються місцевими радами. Це викликає розбіжності у тлумаченні як назв підприємств, так і у формах діяльності та співпраці.

Прийняття закону про муніципальну поліцію, в якому, в тому числі, буде зобов'язання органам самоврядування ввести в Статути територіальних громад положення про муніципальну поліцію, сприяло б уніфікації цих відносин. Розробка типового статуту таких комунальних підприємств, функціональних обов'язків працівників та форм процесуальних документів сприятиме підвищенню ефективності роботи щодо забезпечення публічного порядку.

Органи самоорганізації населення, як елементи системи місцевого самоврядування, також мають співпрацювати з суб'єктами охорони громадського порядку та громадської безпеки. У межах території їх діяльності вони уповноважені Законом України «Про органи самоорганізації населення» надавати необхідну допомогу органам пожежного нагляду у здійсненні протипожежних заходів, організовувати вивчення населенням правил пожежної безпеки, брати участь у здійсненні громадського контролю за дотриманням вимог пожежної безпеки; сприяти відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку.

Не менш зацікавленими суб'єктами охорони громадського порядку та громадської безпеки є місцеві органи виконавчої влади. З метою сприяння врахуванню цими органами громадської думки, сприяння залученню представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю під час формування та реалізації регіональної політики при місцевих держадміністраціях утворюються **громадські ради** як консультативно-дорадчі органи. Порядок їх створення і діяльності передбачено постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 563 «Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» передбачає можливість для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності у

територіальних органах ЦОВВ утворювати постійні або тимчасові **консультативні, дорадчі органи**.

Реалізуючи надані законом можливості, з метою нагляду за забезпеченням охорони громадського порядку, спрямування, координації та контролю правоохоронної діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, доцільно утворити **спеціальну комісію** з питань спільної діяльності Національної поліції та громадськості. До її складу мали би увійти працівники відповідного територіального підрозділу Національної поліції, підрозділу Державної прикордонної служби України, представники органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, член органу, що проводить реєстрацію громадських формувань.

Органи публічної влади, які регулюють ті чи інші суспільні відносини у сфері громадського порядку, повинні не тільки встановлювати правила, яких має дотримуватись громада, а й залучати громадськість до контролю за дотриманням відповідних норм.

У сфері охорони навколишнього природного середовища, охорони пам'яток історії та культури, благоустрою застосовується інститут **громадських інспекторів**. Особи, які виявили бажання, володіють відповідною кваліфікацією та мають досвід роботи у певній сфері, призначаються органом виконавчої влади громадським інспектором з охорони довкілля, громадським мисливським інспектором, громадським інспектором органів рибоохорони, громадським лісовим інспектором, громадським інспектором сільського господарства, громадським інспектором Українського товариства охорони пам'яток історії та культури, громадським інспектором благоустрою.

Порядок та завдання діяльності громадських інспекторів регламентуються спеціальними положеннями про їх роботу, затвердженими профільними міністерствами: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27.02.2002 № 88 «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля»; наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 16.01.2007 № 7 «Про

затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів»; наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 24.02.2012 № 83 «Про затвердження Положення про громадських інспекторів рибоохорони» тощо.

Співпраця вказаних вище галузевих громадських інспекторів з громадськими формуваннями з охорони громадського порядку може суттєво покращити роботу по охороні правопорядку у відповідних сферах.

Нагальною, зокрема, є потреба у співпраці громадських інспекторів з громадськими формуваннями у сфері охорони громадського порядку, Національною поліцією у регіонах з лісовими, водними та рибними ресурсами, де незаконні та браконьєрські дії найчастіше мають місце.

Наявність у громадського інспектора спеціальних знань у певній сфері дозволить грамотно скласти протокол та оформити інші матеріали справи. КУпАП наділяє членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, громадських інспекторів охорони природи, громадських мисливських інспекторів, громадських інспекторів органів рибоохорони та громадських лісових інспекторів правом доставлення порушника у поліцію чи приміщення виконавчого комітету ради.

Повноваження щодо доставлення порушника у поліцію чи органи виконкому сприятиме більш оперативному та у відповідності з законом припиненню протиправних діянь, дотриманню вимог адміністративних проваджень. Недопущення процесуальних та інших помилок в оформленні матеріалів справи надасть можливість щонайскоріше розглянути її та притягнути до відповідальності порушника.

Державними центрами зайнятості реалізовується соціально спрямований проект з громадських робіт **«Шериф»**. Програма центру зайнятості допомагає громадам обирати своїх «інструкторів з інформування населення щодо запобігання порушень громадського порядку», або «шерифів».

Метою проекту є інформування населення щодо запобігання порушенням громадського порядку. Це окремий вид громадських робіт,

на які запрошують зареєстрованих у центрі зайнятості безробітних місцевих жителів і залучають їх до охорони правопорядку у своєму населеному пункті.

Цей проект реалізується завдяки тісній співпраці центрів зайнятості з органами місцевого самоврядування, правоохоронцями та громадськістю. Це яскравий приклад уміння домовлятися, співпрацювати та об'єднувати зусилля, щоб разом вирішувати проблеми суспільної безпеки.

Наявність у громадах інструкторів з числа місцевих жителів суттєво поліпшує правопорядок, сприяє пошуку шляхів мирного врегулювання конфліктних ситуацій та формуванню спільної відповідальності за спокій у суспільстві та усунення можливих загроз. Пілотний проект був апробований у Херсонській області. Тепер з урахуванням особливостей регіонів він впроваджується по всій країні.

Продуктом спільних зусиль органів влади на місцях, областей та районів, а також Державної служби з надзвичайних ситуацій, підрозділів цивільного захисту, обласних державних адміністрацій, Національної поліції є створення **Центрів безпеки громад**.

Безпекові центри, або ж центри безпеки громадян – це єдине комплексне безпекове організаційне утворення, засноване на засадах партнерства та взаємодії аварійно-рятувальних, правоохоронних та медико-санітарних служб громади. Ці центри безпекових послуг вирішують для громад цілий комплекс важливих безпекових завдань: від реагування на надзвичайні ситуації, охорони та підтримки громадського порядку до первинної медико-санітарної допомоги.

У приміщеннях Центрів безпеки розміщується пожежно-рятувальний підрозділ, кабінет дільничного офіцера поліції, медичний пункт та єдиний диспетчерський пункт. На базі Центру може бути створена команда добровольців-пожежників, які разом із професійними пожежниками виїжджатимуть на виклики.

Відкриття центрів безпеки громадян – це результат успішного міжмуніципального співробітництва, залучення донорських коштів та спонсорської допомоги [7]. Створення та будівництво центрів безпеки

фінансується за рахунок державного бюджету та бюджетів об'єднаних громад, але утримувати його та забезпечувати має сама громада. Прикладом отримання громадою швидкої і професійної допомоги у різних екстрених випадках є Центр безпеки громадян в Авангардівській ОТГ на Одещині.

Найбільш активним і дієздатним суб'єктом охорони громадського порядку у громаді є громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону. Правове поле діяльності цих громадських формувань унормоване такими основними правовими актами: Законом України "Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону", постановою Кабінету Міністрів України від 20.12.2000 № 1872 «Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчення і нарукавної пов'язки члена такого формування», наказом Міністерства внутрішніх справ України від 27.04.2009 № 183 «Про затвердження Інструкції про порядок придбання, видачі та зберігання спеціальних засобів членів громадських формувань з охорони громадського порядку».

Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону можуть бути створені на засадах громадської самодіяльності як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння Національній поліції та Державній прикордонній службі України, асоціації громадських формувань тощо.

Закон та типовий статут визначають порядок створення організації, права та обов'язки учасників. До головних завдань громадських формувань у сфері охорони публічної безпеки та порядку належать:

- надання допомоги органам Національної поліції щодо інформування їх про вчинені або ті, що перебувають на стадії підготовки, кримінальні правопорушення, місця зосередження злочинних угруповань;

- сприяння органам Національної поліції у виявленні кримінальних правопорушень, розшуку осіб, які їх учинили, захисті інтересів

держави, підприємств, установ, організацій, громадян від злочинних посягань;

- участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху та протидії правопорушенням серед дітей.

Основними формами та методами роботи громадських формувань з охорони громадського порядку є:

- спільне з поліцейськими патрулювання і виставлення постів на вулицях, майданах, залізничних вокзалах, у місцях компактного проживання громадян, розташування навчальних закладів;

- участь у заходах правоохоронних органів, спрямованих на протидію окремим видам правопорушень;

- долучення до забезпечення охорони громадського порядку під час проведення масових заходів, погоджених у випадках, передбачених законом, з виконавчими органами місцевого самоврядування [9].

У співпраці з громадськими формуваннями органам Національної поліції, інститутам громадянського суспільства необхідно акцентувати увагу на пріоритетності прав та інтересів людини, на дотриманні законності та у разі необхідності застосування ними фізичної сили або спеціальних засобів.

Національній поліції необхідно сприяти формуванню умінь складати протоколи про адміністративні порушення, підвищувати рівень правової культури та освіти членів громадських формувань, напрацьовувати в них комунікативні навички спілкування з населенням. Треба роз'яснювати, що участь у громадських формуваннях не позбавляє їх учасників юридичної відповідальності за порушення норм закону при виконанні своїх обов'язків.

У роботі цих громадських формувань варто активно впроваджувати інститут наставництва силами досвідчених колишніх поліцейських, залучати до лав ветеранів АТО, військовослужбовців у відставці.

Громадськість, як отримувач безпекових послуг також має брати

участь в охороні громадського порядку. Мешканці громади, безпосередньо реалізуючи свої конституційні права, за рішенням загальних зборів на волонтерських засадах можуть гуртуватись у групи добровольців або у «народні патрульні» без оформлення статусу.

Добровольці здійснюють нічні патрулювання, чергування, своєчасно повідомляють органи поліції про підозрілі факти та можливі порушення. Прикладом безпосередньої участі громадян у вирішенні проблем громади у сфері безпеки є створення у 2017 році громадським активістом Леонідом Семененком за підтримки Одеською обласною організацією ВГО «Комітет виборців України» **Координаційного офісу безпеки у м. Татарбунари на Одещині.**

Філософія роботи Координаційного офісу безпеки полягає у спільній роботі та відповідальності за безпеку у громаді поліції, державних органів, муніципальної влади та містян. **Координаційний офіс безпеки** створено у вигляді інформаційно-координаційного центру (хабу) без формалізації статусу. Офіс розміщується у приміщенні, безоплатно наданого місцевою владою. У роботі офісу визначено п'ять пріоритетних сфер діяльності:

1) діяльність офісу як фізичного майданчика (хабу) для безпекових ініціатив з високим рівнем довіри з боку місцевих мешканців;

2) діяльність офісу як координаційного органу з питань ініціювання та реалізації різних безпекових ініціатив;

3) діяльність офісу як інформаційно-аналітичного центру з питань безпеки у громаді;

4) діяльність офісу як адвокаційного інструменту з питань лобювання та просування ініціатив у сфері безпеки;

5) діяльність офісу як інструменту розвитку лідерства та людського потенціалу у сфері безпеки.

Результатом роботи Координаційного офісу безпеки є: впровадження «безпекового паспорту громади» як універсального інструменту для оперативних та стратегічних рішень; розробка безпекової концепції для громади; ініціативи взаємодії поліції з

мешканцями («доступний дільничний», «кава з поліцейським»); впровадження інклюзивного підходу в роботі з неповнолітніми суб'єктами пробації та ромською спільнотою міста [10].

Аналіз діяльності всіх зацікавлених суб'єктів у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки дає підстави сформулювати наступні напрями підвищення ефективності цієї діяльності на основі покращення співпраці між вказаними суб'єктами:

- *адаптувати Європейський досвід співпраці муніципальної поліції, громадськості і громадських формувань у забезпеченні публічної безпеки та порядку;*

- *взаємодіяти, узгоджувати дії на рівні планування, безпосередньої їх реалізації, аналізу та висвітлення результатів;*

- *враховувати статус сторін, а саме, що учасники об'єднані спільною метою, але не є підлеглими один одному, тому застосовувати взаємодопомогу, підтримку, а не адміністративні методи впливу;*

- *застосовувати механізми громадського контролю щодо суб'єктів реалізації безпекових програм та проектів у громадах;*

- *своєчасно об'єктивно висвітлювати результати роботи із забезпечення публічного порядку у громаді, популяризувати участь у справах громади та враховувати цю участь у просвітницькій та виховній діяльності;*

- *активних учасників охорони публічного порядку у громаді заохочувати як з боку Нацполіції, місцевого самоврядування, так і за місцем їх основної роботи – в рамках чинного законодавства;*

- *підтримувати позитивний імідж активних громадян шляхом підвищення їх кваліфікації;*

- *прийняти на національному рівні закон про муніципальну поліцію як нову модель надання послуг на місцевому рівні, в якому викласти обов'язкові та можливі форми взаємодії з громадою та місцевими органами публічної влади;*

- виокремити загальні тенденції співпраці, кращі практики, систематизувати заходи співпраці та використовувати їх у підвищенні кваліфікації посадовців, громадських активістів;

- здійснювати просвітницькі кампанії серед жителів новоутворених об'єднаних громад, запроваджувати інновації у роботі служб, які відповідають за громадський порядок;

- аби всі учасники відносин у сфері охорони публічного порядку у громаді перетворились на справжніх суб'єктів суспільного впливу на стан безпеки у громаді, органам публічної влади необхідно поєднувати законодавчі інструменти, енергію та ідеї людей, здатних вирішувати проблеми та впоратися з викликами сьогодення.

Висновки

Чинником підвищення ефективності охорони громадського порядку у громаді, захисту прав і свобод громадян, зміцнення правопорядку є співпраця на території громади підрозділів Національної поліції, органів місцевого самоврядування, громадських формувань з охорони громадського порядку та окремих громадян.

Враховуючи, що суспільні відносини у сфері публічного порядку у громаді охоплюють всі аспекти життя людини та належать до компетенції різних місцевих органів публічної влади (державних та місцевих структур), побудова партнерства та налагодження діалогу між поліцією, місцевою владою і суспільством є запорукою ефективного виконання державними та місцевими інституціями своїх функцій у сфері забезпечення правопорядку.

Розуміння алгоритмів спільного пошуку рішень, солідарності та взаємодії, взаємодоповнення та взаємодопомога покликані змінити безпекову ситуацію на конкретній території, вирішити проблеми та задовольнити потреби жителів, які там проживають, що у свою чергу підвищить довіру населення до всіх гілок влади.

Місцева влада має організовувати та планувати співпрацю на науково обґрунтованих засадах, сприяти, щоб кожен з учасників діяв як

самостійно, так і скоординовано з іншими учасниками процесу, реалізовував свої права та виконував обов'язки відповідно до встановлених законом правил і процедур.

При цьому чим більш широкі сфери суспільного життя будуть потрапляти у сферу співпраці суб'єктів забезпечення правопорядку та громадської безпеки, тим більш комфортними будуть умови для проживання, перебування людей на території громади, її соціально-економічного розвитку.

1. Легеза Є.О. Організація охорони публічної безпеки і порядку / Є.О. Легеза // Конспект лекцій. – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – 2016. – 80 с.

2. Плохой І. І. Поняття громадського порядку / І. І. Плохой // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 500-505 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2009-3/09piipgp.pdf>

3. Ярмиш Н.О. Поняття громадської безпеки/ Ярмиш Н.О.// Вісник кримінологічної асоціації України. – 2015. – № 3 (11). – С. 236-243. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vkauk_2015_3_23.pdf

4. Паспорт безпеки України: підсумки та рекомендації // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://intsecurity.org/Pasport_bezpeky_Ukrainy.pdf

5. Матеріали сайту «Децентралізація дає можливості» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/11423>

6. Матеріали сайту «Взаємодія поліція та громади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://bezpechne.community/#>

7. Проект «Шерифи»: український масштаб. – Херсон: Гілея, 2018. – 204 с.: іл. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://sheriffua.org/Media/files/publications/cb7b333dcec089d8cb90a9d2a21fa557.pdf>

8. Матеріали сайту Одеської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://omr.gov.ua/ua/city/foundations/varta/statute/>

9. Костюшко О.П. Залучення громадян до охорони громадського порядку / О.П. Костюшко // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2017. – № 2 (103) . – С. 193-210 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknuvs_2017_2_18

10. Матеріали сайту Громадська спілка «Мережа правового розвитку» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ldn.org.ua/event/bezpechna-hromada-mozhlyva-lyshe-spilnymy-zusylyamy/>

Оксана Дуліна, кандидат юридичних наук, доцент кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентові України, керівник юридичного департаменту Одеського інституту соціальних технологій, експерт мережі UPLAN; oksana_dulina@ukr.net

Андрій Крупник, кандидат політичних наук, директор Одеського інституту соціальних технологій, заступник голови Асоціації сприяння самоорганізації населення, доцент ОРІДУ НАДУ при Президентові України, регіональний координатор Громадської мережі публічного права та адміністрації UPLAN; andrew.kroupnik@gmail.com