

УДК 342.9:351.74(477)

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.39>

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА З ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ

Кожухар Оксана Володимирівна,
старший науковий співробітник
(Державний науково-дослідний
інститут Міністерства внутрішніх справ
України, м. Київ, Україна)

У статті зосереджено увагу на висвітленні поняття та структури механізму адміністративно-правового забезпечення взаємодії інститутів громадянського суспільства з Національною поліцією України.

Розглянуто погляди науковців щодо визначення механізму адміністративно-правового регулювання. Зазначено, що до адміністративно-правових засобів учені, як правило, відносять: норми права, правові відносини, акти реалізації прав та обов'язків, іноді акти тлумачення норм адміністративного права.

Ураховуючи напрацювання науковців у зазначеній сфері, ми сформулювати перелік основних елементів адміністративно-правового механізму забезпечення взаємодії інститутів громадянського суспільства з Національною поліцією України, зокрема це:

1. Норми права, які регламентують специфіку забезпечення взаємодії громадянського суспільства з поліцією.
2. Суб'єкти реалізації функції взаємодії інститутів громадянського суспільства та поліції.
3. Принципи реалізації взаємодії інститутів громадянського суспільства з поліцією України.
4. Правовідносини, які виникають у процесі взаємодії поліції та інститутів громадянського суспільства.
5. Правова свідомість і правова культура населення як невід'ємний атрибут взаємодії поліції та громадянського суспільства.

Звичайно, у статті наведено далеко неповний перелік елементів адміністративно-правового механізму забезпечення взаємодії поліції та громадянського суспільства, проте перераховані елементи є обов'язковими, оскільки вони суттєво впливають на забезпечення належної реалізації такої взаємодії.

Доведено, що створення і функціонування дієвого адміністративно-правового механізму сприяє забезпеченню належної реалізації взаємодії поліції та громадянського суспільства, здійсненню ефективного впливу на суспільні відносини, які виникають у правоохоронній сфері, налагодженню результативної взаємодії між державою і громадянами.

Ключові слова: механізм адміністративно-правового регулювання, правовий механізм, структура механізму адміністративно-правового забезпечення, суб'єкти взаємодії.

**MECHANISM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT
OF AN INTERACTION OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS
WITH POLICE OF UKRAINE**

Kozhukhar Oksana Volodymyrivna,
Senior Staff Scientist,
(State Research Institute Ministry of
Internal Affairs of Ukraine, Kyiv, Ukraine)

Research article focuses on the coverage of the concept and structure of the mechanism of administrative and legal support of the interaction of civil society institutions with the National Police of Ukraine.

The views of scientists on the definition of the mechanism of administrative and legal regulation are considered. It is noted that, as a rule, researchers refer to administrative means: law regulations, legal relations, acts of implementation of rights and duties, sometimes acts of interpretation of rules of administrative law.

Taking into account the achievements of scientists in this field, we formulated a list of the main elements of the administrative and legal mechanism for ensuring the interaction of civil society institutions with the National Police of Ukraine, in particular:

1. The rules of law regulating the specifics of the interaction of civil society with police.
2. Subjects of the implementation of the interaction of civil society institutions with police.
3. Principles of implementation of the interaction of civil society institutions with the police of Ukraine.
4. Legal relations arising in the process of interaction between police and civil society institutions.
5. Legal consciousness and legal culture of the population as an integral attribute of the interaction of police with civil society.

Of course, paper provides a far incomplete list of elements of the administrative and legal mechanism for ensuring police and civil society interaction, but these elements are obligatory, since they significantly influence the proper implementation of such an interaction.

It is proved that the creation and functioning of an effective administrative and legal mechanism of an interaction of civil society institutions with Police of Ukraine contributes to the support of the proper implementation of police and civil society interaction, an effective influence on public relations arising in law enforcement sphere, establishment of an effective interaction between the state and citizens.

Key words: mechanism of administrative and legal regulation, legal mechanism, structure of mechanism of administrative and legal support, subjects of interaction.

Розбудова правової держави потребує вирішення надзвичайно важливого завдання – забезпечення дієвості законів, їх належної реалізації. Ефективність правового впливу на суспільні відносини у сфері публічного адміністрування залежить не тільки від їх природи та особливостей, правильно знайденого методу регулювання, а й від успішного використання всіх елементів механізму, за допомогою якого правова воля переводиться у фактичну поведінку суб'єктів адміністративного права [1].

Проблемні питання визначення поняття та елементів механізму адміністративно-правового забезпечення взаємодії громадянського суспільства і поліції аналізувалися у працях учених-адміністративістів В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, В.В. Галуцька, І.П. Голосніченка, Р.А. Калюжного, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Т.О. Проценка, О.Н. Ярмиша та багатьох інших.

Проте вони зосереджували свою увагу на більш широкому понятті – механізмі адміністративно-правового забезпечення, а питання сутності та основних складників адміністративно-правового механізму забезпечення взаємодії інститутів громадянського суспільства з поліцією України висвітлено недостатньо, що зумовлює актуальність нашого дослідження.

Тому метою статті є висвітлення поняття та структури адміністративно-правового механізму забезпечення взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами і підрозділами Національної поліції України.

Перш ніж ми безпосередньо перейдемо до визначення поняття і структури адміністративно-правового механізму забезпечення взаємодії інститутів громадянського суспільства з поліцією, слід визначитися, що ми розуміємо під термінами «механізм адміністративно-правового регулювання» та «правовий механізм».

В адміністративно-правовій літературі механізм адміністративно-правового регулювання визначають як сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин [2, с. 64]; сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають під час здійснення виконавчих функцій держави [3, с. 68]. До адміністративно-правових засобів учені, як правило, відносять: норми права, правові відносини, акти реалізації прав та обов'язків, іноді акти тлумачення норм адміністративного права.

До складників правового механізму, на думку С.Г. Стеценка [2], належать норми права, акти реалізації норм права, правовідносини. Проте функціональними складниками механізму можуть уважатися ті, які значною мірою впливають на механізм, на його вираженість та ефективність, водночас вони не є обов'язковими елементами. До таких складників належать юридичний факт, правова свідомість, акти застосування норм права [3, с. 64–66]. Отже, автор умовно виділяє два рівні в структурі механізму: обов'язковий рівень, представлений класичними елементами, та додатковий рівень, який сприяє підвищенню ефективності функціонування механізму, але є необов'язковим.

На думку І.П. Голосніченка, механізм адміністративно-правового забезпечення взаємодії включає систему взаємозв'язаних і взаємозумовлених елементів, які поділяються на три групи: засоби впливу, проміжні ланки та об'єкти впливу. До першої з них входять правові принципи, норми, джерела права, правовідносини; до другої – правосвідомість, правова культура; до третьої – акти реалізації норм [3, с. 50]. Така структура механізму адміністративно-правового забезпечення, на наше переконання, є цілком обґрунтованою, і ми підтримуємо позицію автора. На переконання А.П. Коренева, до елементів механізму адміністративно-правового регулювання як системи засобів, які впливають на відносини, належать: 1) норми адміністративного права та його принципи, виражені в законах, указах та інших нормативних актах; 2) акти тлумачення норм адміністративного права; 3) акти застосування норм адміністративного права; 4) адміністративні правовідносини [4, с. 42].

Наявні кілька підходів, які відображають позиції певних науковців стосовно складників механізму адміністративно-правового забезпечення, їх умовно можна розділити на дві групи: функціональні та органічні. Функціональними складниками механізму адміністративно-правового забезпечення взаємодії є елементи, які значною мірою впливають на його ефективність (необов'язкові складники). Тобто функціональні складники мають можливість якісно змінити механізм адміністративно-правового забезпечення, вони суттєво впливають на його надійність (наприклад, чим вище рівень правосвідомості суб'єктів адміністративно-правових відносин, тим надійніше діє цей механізм). Проте складниками механізму забезпечення взаємодії громадянських інститутів і поліції можуть уважатися ті елементи, що визначають суть цього

явища. Такими складниками є: 1) норма права; 2) акти реалізації норм права; 3) правові відносини [2]. Отже, переважна кількість учених-юристів відносить до складників механізму адміністративно-правового забезпечення взаємодії такі основні елементи: норми адміністративного права; акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин [5, с. 10].

Отже, зважаючи на зазначене вище, можемо дійти висновку, що адміністративно-правовий механізм забезпечення взаємодії інститутів громадянського суспільства і Національної поліції – це система адміністративно-правових засобів, спрямованих на врегулювання суспільних відносин, що існують у партнерській взаємодії громадян та органів і підрозділів Національної поліції.

Ураховуючи напрацювання науковців у зазначеній сфері, маємо змогу сформулювати перелік основних елементів адміністративно-правового механізму забезпечення взаємодії інститутів громадянського суспільства з Національною поліцією України.

1. Норми права, які регламентують специфіку забезпечення взаємодії громадянського суспільства з поліцією.

Найважливішими засобами механізму адміністративно-правового регулювання є норми права. За їх допомогою, з одного боку, регулюється поведінка суб'єктів адміністративного права, охороняються права фізичних та юридичних осіб, встановлений у державі правопорядок, з іншого – виникають адміністративні правовідносини, в яких статус суб'єктів реалізується. В адміністративно-правових відносинах як елементі правового регулювання індивідуалізуються положення тієї чи іншої норми адміністративного права, визначаються характер, права й обов'язки їх учасників. Акти застосування норм адміністративного права включаються в механізм адміністративно-правового регулювання як засоби індивідуалізації прав, обов'язків і міри відповідальності.

Аналіз нормативно-правових актів, які становлять правову основу взаємодії інститутів громадянського суспільства та поліції, дає змогу стверджувати, що основним законодавчим документом є Конституція України [6], положення якої, зокрема ст. ст. 27, 36 тощо, є підґрунтям для об'єднання громадян із метою захисту свого життя, здоров'я, а також життя і здоров'я інших громадян. Така діяльність передбачає співпрацю громадян із правоохоронними органами, зокрема поліцією.

Окрім того, серед законодавчих нормативно-правових актів слід згадати закони України «Про Національну поліцію» [7], «Про громадські об'єднання» [8], «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [9] тощо. У положеннях згаданих законів зазначено правові та організаційні засади реалізації права на утворення, реєстрацію, діяльність та припинення громадських об'єднань. Закон України «Про Національну поліцію» до основних принципів діяльності поліції відносить принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства. Тобто, згідно з основними положеннями Закону, діяльність поліції здійснюється у тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. Положення Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» надає право громадянам України створювати в установленому порядку громадські об'єднання для участі в охороні публічного порядку з метою сприяння правоохоронним органам та органам виконавчої влади у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин.

Слід зауважити, що підзаконні нормативно-правові документи, зокрема: постанови Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 «Про затвердження Положення

про Національну поліцію» [10], від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [11], від 20 грудня 2000 р. № 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» [12] тощо, а також відомчі нормативні акти МВС України, зокрема Наказ МВС України від 25 грудня 2015 р. № 1631 «Про організацію добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських» [13] тощо, дають підстави стверджувати, що законодавство, яке регулює порядок формування та функціонування поліції, а також порядок створення та діяльності інститутів громадянського суспільства, містить положення, які у загальному вигляді закладають основи для довіри і взаємодії інститутів громадянського суспільства з Національною поліцією.

Окрім того, є ще акти органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю, а також акти, що ухвалюються конкретним громадським формуванням (статути, положення про організацію) тощо.

2. Суб'єкти реалізації функції взаємодії інститутів громадянського суспільства та поліції.

Суб'єктів реалізації функції взаємодії інститутів громадянського суспільства та поліції можна умовно поділити на державні та недержавні. Державні суб'єкти здійснюють правоохоронні функції (до таких суб'єктів належать органи і підрозділи Національної поліції), що є їх основним призначенням (тобто суб'єкти, наділені спеціальною компетенцією). До недержавних суб'єктів реалізації функції взаємодії належать органи місцевого самоврядування та інші інститути громадянського суспільства. Дані суб'єкти в межах повноважень, наданих на законодавчому рівні, мають право брати участь у формуванні державної політики у правоохоронній сфері, а також реалізовувати пріоритетні напрями цієї політики [14].

3. Принципи реалізації взаємодії інститутів громадянського суспільства з поліцією України, тобто закономірності та норми поведінки, які встановлюють основні вимоги до діяльності інститутів громадянського суспільства та поліції у сфері їх взаємодії. До таких принципів передусім слід віднести: принципи законності, об'єктивності, компетентності та професіоналізму, систематичності, поєднання єдиноначальності та колегіальності, прозорості та гласності, відповідальності, довіри і поваги до працівників правоохоронних органів, довіри й поваги працівників правоохоронних органів до громадян, етичності тощо. Дотримання цих принципів дасть змогу інститутам громадянського суспільства та поліції створити необхідні умови для надання якісних соціально-сервісних послуг населенню тощо. Ключові принципи реалізації взаємодії поліції і громадськості мають обов'язково закріплюватися на рівні відповідних нормативно-правових актів, тобто проявлятися у певних адміністративно-правових нормах [14].

4. Правовідносини, які виникають у процесі взаємодії поліції та інститутів громадянського суспільства

Слід сказати, що у межах відповідних правовідносин відбувається переведення приписів, що містяться у нормативно-правових актах, у практичну площину.

Дослідивши погляди науковців щодо сутності та структури адміністративно-правових відносин [15], можна виокремити відносини, які виникають у зв'язку з участю громадських формувань у реалізації правоохоронної функції поліції (для цього виду відносин характерна взаємодія громадськості з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування). Таким чином, під правовідносинами, які виникають у процесі взаємодії поліції та громадянського суспільства, слід розуміти суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, суб'єкти яких наділені правами й обов'язками у правоохоронній сфері. Метою цих суспільних

відносин є підтримання належного правопорядку в країні, ефективна охорона і захист основних прав та свобод людини і громадянина.

5. Правова свідомість і правова культура населення як невід'ємний атрибут взаємодії поліції та громадянського суспільства

Особливу увагу слід звернути на формування необхідних професійно-правових якостей працівників органів і підрозділів поліції, на яких покладено обов'язок щодо реалізації правоохоронної функції. Зокрема, йдеться про такі особистісні правові якості працівників поліції, як правова свідомість, правова активність, правова поведінка. Завдяки цьому можливо підвищити ефективність діяльності поліції у цілому, зорієнтувавши їх на отримання не кількісних, а якісних показників у роботі.

Ефективна взаємодія поліції та громадянського суспільства вимагає здійснення відповідними органами виконавчої влади України освітньої та правовиховної діяльності, спрямованої на формування правової свідомості та правової культури населення, формування позитивного іміджу правоохоронних органів. Належне використання цього елемента адміністративно-правового механізму, забезпечення реалізації правоохоронної функції держави сприятимуть підвищенню довіри населення до органів виконавчої влади, встановленню і підтриманню відносин правоохоронних органів із населенням на принципах довіри і взаєморозуміння [14].

Хотілося б відзначити, що нами наведено далеко не повний перелік елементів адміністративно-правового механізму забезпечення взаємодії поліції та громадянського суспільства, проте перераховані елементи є обов'язковими, оскільки вони суттєво впливають на забезпечення належної реалізації такої взаємодії.

Від злагодженої взаємної роботи елементів залежить дія всього механізму, а неналежна робота будь-якого з його елементів потягне за собою неефективну дію всього механізму адміністративно-правової взаємодії інститутів громадянського суспільства та поліції.

У підсумку важливо зауважити, що саме правоохоронним органам узагалі та Національній поліції зокрема в державі належить особлива роль у реалізації функціонування механізму адміністративно-правового забезпечення взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

Таким чином, створення і функціонування дієвого адміністративно-правового механізму сприяє забезпеченню належної реалізації взаємодії поліції та громадянського суспільства, здійсненню дієвого впливу на суспільні відносини, які виникають у правоохоронній сфері, налагодженню ефективної взаємодії між державою і громадянами, що є загальноприйнятим стандартом публічного адміністрування в усіх демократичних країнах.

Список використаних джерел:

1. URL: https://arm.naiaiu.kiev.ua/books/adm_pravo_zch/nm/lec2.html (дата звернення: 15.02.2020).
2. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2008. 624 с.
3. Адміністративне право України: основні поняття : навчальний посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук., проф. І.П. Голосніченка. Київ, 2005. 232 с.
4. Коренев А.П. Административное право России : учебник : в 3 ч. Москва : Щит-М, 1998. Ч. I. 280 с.
5. Гладун З.С. Адміністративне право України : навчальний посібник-довідник для підготовки до іспиту. Тернопіль : ТНЕУ, 2008. 172 с.
6. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

7. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2015. № 40–41. С. 1970. Ст. 379.
8. Про громадські об'єднання : Закон України від 04.07.2014 № 1593-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 36. Ст. 1186.
9. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835-III.
10. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877.
11. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996.
12. 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 р. № 1872.
13. Про організацію добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських : Наказ МВС України від 25 грудня 2015 р. № 1631.
14. Беспалова О.И. Роль адміністративно-правового механізму в забезпеченні реалізації правоохоронної функції держави. *Проблеми правоохоронної діяльності*. 2012. № 2. С. 87–92.
15. Харитонова О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 ; Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2004. 435 с.