

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІЦІЇ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

КАЛЯНОВ Дмитро Петрович - доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративно-правових дисциплін Одеського державного університету внутрішніх справ

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0601-1192>.

УДК 342.372.17.316.3+321.01

DOI: <https://doi.org/10.71404/EP.2025.3.45>

У статті досліджено перспективи взаємодії Національної поліції України з громадянським суспільством на засадах партнерства в умовах воєнного стану. Наголошується, що запровадження в Україні воєнного стану вимагає не лише виконання завдань, пов'язаних із запровадженням і здійсненням заходів правового режиму воєнного стану. Висвітлюються основні проблеми, які виникають під час взаємодії органів поліції з інститутами громадянського суспільства на сучасному етапі в умовах правового режиму воєнного стану в Україні, окреслюються шляхи їх вирішення, пропонується регламентувати організацію взаємодії органів поліції з інститутами громадянського суспільства. Проаналізовано Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки, метою якого є ефективне виконання покладених державою завдань, насамперед, пов'язаних з охороною прав і свобод людини та громадянина.

Ключові слова: правове регулювання, взаємодія, органи поліції, громадянське суспільство, партнерство, воєнний стан форми взаємодії, напрями взаємодії.

Постановка проблеми

Взаємодія сектору безпеки і оборони держави з громадянським суспільством на засадах партнерства для України є принципово важливою в умовах воєнного стану. У межах реформи правоохоронної системи посилення такої взаємодії стало новим кроком у визначенні правових засад діяльності

Національної поліції. Цей принцип базується на європейському поліцейському досвіді, застосування якого має соціально переорієнтувати поліцію, спонукати її до налагодження тісної співпраці з населенням на засадах партнерства.

Стан опрацювання

Дослідження правової проблематики реалізації взаємодії поліції з громадянським суспільством на засадах партнерства відображалось у працях таких учених, як О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.В. Білоус, В.О. Заросило, Р.А. Калюжний, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.П. Петков, О.С. Проневич, В.К. Шкарупа, О.С. Юнін, О.Н. Ярмиш та інші. Їхній внесок у науковий розвиток є очевидним, а аналіз їхнього доробку засвідчує необхідність наукового осмислення та налагодження плідного зв'язку з громадськістю.

Метою написання статті є вивчення особливостей правової регламентації співпраці Національної поліції України з громадянським суспільством на засадах партнерства в умовах воєнного стану.

Викладення основного змісту

У сучасному громадянському суспільстві, яке складається в Україні, незважаючи на повномасштабне вторгнення російської федерації, є всі необхідні економічні, політичні, культурні та духовні передумови для розвитку різних суб'єктів такого суспіль-

ства. Водночас необхідність перелаштування всіх суспільних відносин для підвищення обороноздатності, консолідації державної влади та громадянського суспільства у сфері безпеки громадян в умовах воєнного стану спричинила зміцнення внутрішньої стійкості та подальший розвиток громадянського суспільства.

Створення належних умов безпечного середовища досягається насамперед системною й ефективною взаємодією суб'єктів громадянського суспільства та правоохоронних органів. Для України ця проблема набуває особливої актуальності та гостроти, оскільки в суспільстві, по суті, лише розпочався процес створення демократичної держави і становлення інститутів громадянського суспільства. Для того щоб досягти певного рівня самоорганізації інститутів громадянського суспільства в Україні в умовах воєнного стану та продовжувати цей процес, слід вирішити непросту теоретико-методологічну проблему: визначити шляхи правової регламентації взаємодії поліції та інститутів громадянського суспільства.

Аналізуючи питання ефективності взаємодії громадянського суспільства та поліції у сфері безпекового середовища в умовах воєнного стану слід урахувувати такі обставини:

- поліція здійснює взаємодію з різними громадськими організаціями та об'єднаннями, що мають різний правовий статус, виконують неоднорідні завдання у властивих їм специфічних формах та організаційних моделях. Це справляє визначальний вплив на характер та зміст їхньої взаємодії;

- організація взаємодії поліції та громадянського суспільства здійснюється на різних рівнях;

- взаємодія здійснюється за різними напрямками, кожен з яких має свої завдання та свою специфіку.

У ході збройної агресії російської федерації проти України органи поліції зіштовхнулись із безпрецедентними викликами у своїй діяльності, насамперед безпековими, на які довелося оперативного реагувати. Серед них – організаційні та інші проблеми, що вплинули на здатність органів правопо-

рядку ефективно виконувати свої функції із забезпечення національної безпеки України в низці аспектів.

Зокрема в умовах воєнного стану на деякі види співпраці поліції і громадськості накладено певні обмеження. Відповідно до ст. 90-1 Закону України «Про Національну поліцію» під час дії воєнного стану деякі форми громадського контролю за діяльністю поліції, зокрема звіт про поліцейську діяльність, прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції, взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування, деякі спільні проєкти з громадськістю тимчасово не здійснюються [6]. Також до закінчення дії воєнного стану не проводиться оцінка рівня довіри населення до Національної поліції на загальнодержавному рівні, згідно з Порядком проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2018 р. № 58.

На нашу думку, такі обмеження – це яскравий приклад не тільки впливу сектора безпеки і оборони на громадянське суспільство, але й запорука його збереження як такого. Найбільш очевидним вираженням зрілості громадянського суспільства є його ефективний контроль над сектором безпеки і оборони у звичайний час, з іншого боку здатність громадянського суспільства підпорядковуватися вимогам надзвичайних правових режимів в особливий період засвідчує його готовність адекватно сприйняти певні обмеження, коли цього вимагають національні інтереси.

Проте чіткий запит громадянського суспільства на рішучі та позитивні зміни в усіх сферах життя, зокрема й правоохоронній, зберігся, оскільки забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина імперативно надано державі (ст. 3 Конституції України), органам і посадовим особам, які її представляють. Серед таких органів – поліція із відповідними законодавчо закріпленими завданнями. Тому зміцнення правозахисного простору та захист сфери суб'єктивних прав особистості ставлять нові завдання перед правоохоронними структурами та перед громадянським суспільством.

Звертаючись до механізму взаємодії держави і громадянського суспільства в цілому, а також стосовно відносин поліції і громадських організацій зокрема, можна говорити про три варіанти: співробітництво, його відсутність та конфронтацію. При цьому співпраця може бути як партнерською, так і побудованою на домінуванні, аж до повного підпорядкування однієї зі сторін. В умовах воєнного часу такою домінуючою стороною може бути лише держава.

Щодо сучасної ситуації є абсолютно неприйнятними варіанти ігнорування співробітництва та конфронтації. Це може негативно вплинути на розвиток взаємодії поліції і громадянського суспільства надалі, після перемоги України в умовах мирного часу, коли налагоджуватиметься партнерська взаємодія.

Партнерська модель взаємодії рекомендована Комітетом міністрів Ради Європи державам-членам (Рекомендація РМ/Рес (2007) про правовий статус неурядових організацій у Європі (прийнята Комітетом міністрів 10 жовтня 2007 р. на 1006-му засіданні постійних представників міністрів)) [8].

Норми, що дозволяють реалізувати партнерську модель, є і в чинному українському законодавстві. У взаємодії поліції з колективними інституціями громадянського суспільства ми обґрунтовано вважаємо статтю 11 Закону України «Про Національну поліцію» базовою. Вона в найзагальнішому вигляді визначила, що поліція виконує свої завдання в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб, урахуваючи специфіку регіону та проблеми територіальних громад.

Отже, слід наголосити, що вітчизняні доктринальні позиції [2], сучасне законодавство, яке регулює діяльність поліції на концептуальному рівні, установлюють партнерську модель взаємовідносин поліції та суспільства, орієнтовану на співпрацю поліції з інститутами громадянського суспільства та громадянами в процесі протидії злочинності, охорони публічного порядку та забезпечення публічної безпеки [7].

Слід визнати безперечні плюси механізму соціального партнерства поліції і громадянського суспільства у справі захисту прав та свобод. Пов'язано це, на наш погляд, із таким необхідним для поліції чинником, як облік інтересів широких верств населення та інтересів конкретної територіальної громади.

Поліція успішно виконуватиме переважну більшість своїх завдань, якщо співпрацюватиме з місцевими громадами. Слід зауважити, що в демократичній країні їх розвиток і функціонування є складним процесом, зумовленим багатьма факторами, одним із найважливіших є створення можливостей для жителів цих громад.

Реалізація особистісних інтересів здійснюється завдяки законодавчому закріпленню суб'єктивних прав і свобод. Виходячи з конституційної норми, закріпленій у ст. 22 Основного Закону [5], життєво важливі інтереси особистості, які виражаються в можливості здійснювати свої конституційні права та свободи, поставлені на перше місце. Саме така послідовність інтересів – від особистих до державних – визначає значення кожної окремої особи в механізмі правового регулювання.

Людина живе не тільки у фізичному просторі, а й у соціальному та духовному просторі. Із цієї причини важливо, щоб дії органів державної влади щодо членів територіальної громади враховували не лише соціологічні, а й психологічні елементи. Тому особливий акцент слід зробити на почутті безпеки в індивідуальному та груповому масштабі. Життєвий простір людини, яка проживає в місцевій громаді, є частиною більших просторів, у тому числі глобального. Сучасні глобальні процеси містять у собі небезпеку, що виражається в анонімності великих соціальних структур. Із цієї причини місцеве середовище стає спільнотою людей, які знають одне одного і де людина відчувається безпечно психічно та фізично. Адже ніхто не очікує загрози від знайомих людей, з якими спілкується щодня. Тим більше, коли йдеться про дружні, добросусідські зв'язки. Це надзвичайно важлива умова для успішної співпраці поліцейських з інститутами громадянського суспільства на рівні територіальних громад.

Обмін інформацією між громадськістю і поліцією вимагає подолання певного психологічного бар'єру як представниками громадськості, так і самих поліцейських, чия поведінка часто є наслідком попередньої системи. Сьогодні є багато прикладів того, що обидві сторони зрозуміли, що саме партнерство є найкращим способом побудови безпечного суспільства.

Залучення членів місцевої громади до партнерської співпраці з поліцією можливе, коли обидва партнери розуміють свою взаємозалежність. Із цієї причини необхідно озброїти людей знаннями про публічний порядок та безпеку, умови їх забезпечення, можливості їх формування громадянами та поліцією, а також переваги, які є результатом роботи над їх розбудовою.

Пояснювати цілі та завдання поліції слід не лише з нормативно-правової позиції, а також із позицій соціальних, економічних, естетичних та політичних інтересів. Для покращання іміджу поліції потрібно враховувати особливості цієї професії. Вироблення в громадян довгострокової та стійкої лояльності до поліцейських має призвести до розширення співпраці населення з поліцією, збільшення популярності та масового волонтерського руху, що сприяє органам правопорядку за сучасних умов воєнної дійсності.

Співробітництво у формі партнерства дозволяє досягти реального, максимально можливого результату. І на це мають бути спрямовані зусилля представників взаємодіючих сторін, які реально зацікавлені в досягненні позитивних для суспільства змін. Тут необхідно врахувати, що партнерство – це дещо більше, ніж просто об'єднання зусиль у діях, спрямованих на досягнення соціально значимих цілей. При партнерських відносинах важливим є усвідомлення кожної зі сторін відповідальності за якість цих відносин. Партнерство також неможливе без розроблення функціонуючого механізму пошуку взаємоприйнятних рішень. Партнерські відносини при цьому не виключають, а навпаки передбачають взаємний контроль за реалізацією поставленої мети, досягнення узгоджених позицій за напрямками і методами його здійснення.

Сьогодні багато дослідників обґрунтовано констатують зниження рівня відповідальної взаємодії поліції та інститутів громадянського суспільства [1; 3]. Унаслідок цього відбувається падіння необхідного рівня правопорядку в країні, спостерігається зростання корупції, унаслідок чого відбуваються втрата почуття безпеки, втрата впевненості у прийдешньому дні, зневіра в соціальній справедливості. У свідомості багатьох громадян, а також навіть деяких поліцейських відсутня готовність діяти в рамках соціальних норм, трапляється прагнення уникнути несприятливої для себе ситуації, формується допустимість девіантної поведінки. Водночас такі прояви відбуваються на тлі значного піднесення громадянської активності в умовах воєнного стану, яке проявляється зокрема у волонтерському русі, готовності громадян брати участь у захисті Батьківщини зі зброєю в руках, у протестних діях проти проявів свавілля та інших формах захисту своїх прав за підтримки інститутів громадянського суспільства.

Одним із чинників, що спричинили такий стан справ, можна назвати відсутність чітко регламентованих форм взаємодії поліції та інститутів громадянського суспільства. На наше глибоке переконання, нормативність у взаємодії – це не застій, не стагнація суспільних відносин, а початок їх модернізації на якісно новій основі. Правові норми формалізують відповідальну взаємодію інститутів громадянського суспільства та поліції. Регламентована взаємодія поліції та інститутів громадянського суспільства в контексті дотримання людиною, соціальними групами, соціальною спільнотою всієї сукупності соціальних норм сприяє формуванню громадських регуляторів у вигляді соціального контролю, який фіксує межі та зміст поведінки людей і вносить порядок та організованість у систему соціальних зв'язків та залежностей.

Тому основою такого партнерства має стати зацікавленість кожної зі сторін взаємодії в пошуку шляхів вирішення наявних проблем, об'єднуючи для цього зусилля і можливості. Конструктивне співробітництво між сторонами в урегулюванні спірних питань повинне ґрунтуватися на

прагненні до пошуку реальних варіантів виходу з проблемних ситуацій, а не імітувати такий пошук. Спільні рішення наявних проблем повинні прийматися «децентралізовано» із запровадженням практики взаємних консультацій за умови відсутності у взаємодії відносин, побудованих між сторонами «вертикально». Зусилля мають об'єднуватися на певному правовому підґрунті, яке надаватиме вигідні кожній стороні та суспільству в цілому умови взаємодії, за наявності об'єктивної зацікавленості кожної зі сторін у становленні й розширенні взаємодії.

Організація взаємодії поліції та громадянського суспільства повинна здійснюватися за різними напрямками, кожен з яких матиме свої завдання та свою специфіку, на різних рівнях і за різних умов, зокрема і в умовах воєнного стану, на особливій важливості чого ми вже наголошували.

Саме такі цілі окреслені в Комплексному стратегічному плані реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки, схваленому указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023 [4], де серед напрямів реформування органів правопорядку вказано посилення системної взаємодії з інститутами громадянського суспільства, посилення механізмів демократичного цивільного контролю, зміцнення суспільної довіри.

Аналізуючи План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2024 р. № 792-р, слід виділити деякі заходи, які спрямовані на регламентацію взаємодії поліції та громадянського суспільства в умовах воєнного стану.

Зокрема посилення системної взаємодії з інститутами громадянського суспільства у сфері протидії злочинності передбачає розроблення та подання до Верховної Ради України законопроекту щодо вдосконалення законодавчого регулювання участі громадян в охороні громадського порядку і державного кордону з метою конкрети-

зації повноважень громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, їх підпорядкування, порядку створення, вимог до членів громадського формування; визначення видів спеціальних засобів, які можуть використовувати члени громадських формувань; установлення підстав, за яких діяльність громадського формування припиняється в примусовому порядку; визначення (оптимізація) стандартів взаємодії між органами правопорядку та інститутами громадянського суспільства у питаннях притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у вчиненні воєнних злочинів.

Передбачається розроблення Національного плану із запобігання (превенції) злочинності, на підставі якого за активної участі громадянського суспільства будуть прийматися щорічні регіональні та місцеві програми запобігання (превенції) злочинності. Такі програми передбачатимуть форми взаємодії між поліцією та населенням для запобігання злочинності в межах виконання запроваджених безпекових програм у громадах, проведення моніторингу ефективності впровадження безпекових програм (ініціатив).

Буде розроблено законопроект, який запровадить інститут доброчесності для перевірки поліцейських, визначить критерії доброчесності та єдиний (однаковий) механізм її перевірки. Приведення законодавства України з питань внутрішнього контролю та запобігання корупції в органах поліції у відповідність до положень зазначеного закону, безперечно, відповідає очікуванням суспільства і забезпечуватиме довіру громадян до органів правопорядку.

Активній участі громадянського суспільства у взаємодії з органами поліції сприятиме упровадження широкого кола механізмів та форм взаємодії між громадянським суспільством і поліцією, спрямованих на:

проведення регулярних консультацій із громадянським суспільством, які охоплюють питання правоохоронної політики, проблем громади, та ініціатив щодо зміцнення довіри між поліцією та громадськістю, забезпечуючи інклюзивну участь представників громадянського суспільства, включаючи

громадські об'єднання, у взаємодії з органами правопорядку;

розроблення та впровадження доступного механізму звітування, який дасть змогу організаціям громадянського суспільства подавати звіти про діяльність поліції, інциденти та проблеми громади;

забезпечення участі представників поліції в заходах, які організуються організаціями громадянського суспільства, спрямованих на підтримку реформ і змін у діяльності органів поліції, що відображають потреби й цінності громади.

Обґрунтовується доцільність організації обміну інформацією та обговорення проблемних питань, пов'язаних із безпекою діяльності представників інститутів громадянського суспільства; розроблення та проведення інформаційних кампаній з підвищення обізнаності громадськості щодо різних аспектів діяльності поліції, зокрема шляхом створення інформативних та зручних онлайн-ресурсів, включно з поширеними запитаннями, інформаційними бюлетенями та навчальними відео, щоб допомогти громадськості зрозуміти завдання та обов'язки поліції, а також для ознайомлення громадянського суспільства з їхніми правами і можливостями взаємодії з органами поліції; проведення тренінгів та впровадження ініціатив, спрямованих на розбудову спроможності громадянського суспільства до взаємодії з поліцією для поглиблення знань про діяльність поліції, права людини, механізм залучення громади.

Забезпечення доступу до публічної інформації та підвищення громадської поінформованості про різні аспекти діяльності поліції передбачає такі заходи: оновлення та регулярне наповнення інформаційних веб-сторінок органів поліції з метою забезпечення доступу до широкого кола публічної інформації, включаючи статистику злочинності, річні звіти, політики та інші релевантні дані; забезпечення доступу до наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, розпорядниками яких є поліція, через ініціативи відкритих даних з метою заохочення використання та аналізу таких даних громадськістю; удосконалення порядку подання та розгляду запитів на

публічну інформацію в органах поліції шляхом прийняття внутрішніх нормативних актів з відповідними рекомендаціями для застосування її працівниками; розроблення та впровадження навчальних програм з метою підвищення спроможності працівників поліції ефективно та своєчасно розглядати запити на публічну інформацію; розроблення та проведення цільових інформаційних кампаній щодо інформування громадян про їхні права на доступ до публічної інформації та способи подання інформаційних запитів.

Щорічне оприлюднення звітів для медіа та громадянського суспільства з акцентуванням на реформах, підзвітності та доброчесності передбачає: розроблення та затвердження типової щорічної форми звітності органів правопорядку та прокуратури для медіа, яка охоплює всі аспекти діяльності, зокрема поточні реформи, оцінку ефективності, заходи підзвітності та ініціативи доброчесності, а також конкретні дії, вжиті на основі попередніх звітів; оприлюднення звітів на офіційних веб-сайтах органів поліції, інших онлайн-майданчиках з метою забезпечення доступності для медіа та громадянського суспільства.

На нашу думку, передумовою якісного виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, має стати проведення ревізії чинних підзаконних актів та відомчих документів у сфері взаємовідносин Національної поліції з інститутами громадянського суспільства щодо їх відповідності сучасним воєнним реаліям. Для цього слід активніше використовувати інтелектуальний та професійний потенціал правозахисного руху в розробленні нормативної правової бази, пов'язаної з організацією взаємодії поліції та громадянського суспільства, а також для експертної оцінки відомчих нормативних правових актів у частині, що стосується захисту прав та свобод громадян в умовах воєнного стану.

Ефективна реалізація плану заходів, безперечно, дозволить підвищити зацікавленість поліції та інститутів громадянського суспільства у пошуку шляхів зниження гостроти проблем, а також об'єднати зусилля

та можливості в їх подоланні, оскільки вирішити їх окремо в умовах воєнного стану неможливо.

Правова регламентація об'єднання зусиль для конструктивного співробітництва між сторонами у врегулюванні спірних питань надасть вигідні для кожної сторони умови взаємодії, що у свою чергу спричиняє об'єктивну зацікавленість у становленні та розширенні такої взаємодії.

Література

1. Баєва Л.В., Назаренко П.Г., Кожушко О.О. Адміністративно-правові інструменти Community Policing в Україні: вивчення європейського досвіду. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2023. № 38. С. 268–274.

2. Громадянське суспільство та право-ва держава: виклики сьогодення: монографія / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Л.Ф. Купіної, В.І. Шакуна. К. : Алерта, 2023. 304 с.

3. Заморій А.С. Концепція «community policing» у воєнних умовах: залучення громади до спільної боротьби зі злочинністю. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України: матеріали Міжнар. наук.-практ. інтернет конф.* (м. Одеса, 20 жовт. 2023 р.). Одеса: ОДУВС, 2023. С. 94–67.

4. Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки, схвалений Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023.

5. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

6. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015 № 40-41. Ст. 379.

7. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-III. *Відомості Верховної Ради*. 2000. № 40. Ст.338.

8. Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe (Adopted by the Committee of Ministers on 10 October 2007 at the 1006th meeting of the Ministers' Deputies).

FEATURES OF LEGAL REGULATION OF INTERACTION BETWEEN POLICE AND CIVIL SOCIETY IN THE CONDITIONS OF MARTIAL STATE

The article examines the prospects for the interaction of the National Police of Ukraine with civil society on the basis of partnership in the conditions of martial law. It is emphasized that the introduction of martial law in Ukraine requires not only the fulfillment of tasks related to the introduction and implementation of measures of the legal regime of martial law. The main problems that arise during the interaction of police bodies with civil society institutions at the present stage in the conditions of the legal regime of martial law in Ukraine are highlighted, ways of their solution are outlined, and it is proposed to regulate the organization of interaction between police bodies and civil society institutions. The Comprehensive Strategic Plan for Reforming Law Enforcement Agencies as Part of the Security and Defense Sector of Ukraine for 2023-2027 has been analyzed, the purpose of which is to effectively fulfill the tasks set by the state, primarily related to the protection of human and citizen rights and freedoms.

Key words: legal regulation, interaction, police agencies, civil society, partnership, martial law, forms of interaction, areas of interaction