

**ВЗАЄМОДІЯ ПОЛІЦІЇ Й НАСЕЛЕННЯ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ НАПРЯМ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРАВОПОРЯДКУ: МІЖНАРОДНИЙ АСПЕКТ****INTERACTION OF POLICE AND POPULATION AS STRATEGIC DIRECTION OF ORGANS OF LAW ENFORCEMENT: INTERNATIONAL ASPECT****Комісаров С.А.,  
к.ю.н., доцент,****доцент кафедри правознавства***Сєверодонецький інститут**ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»*

У статті проаналізовані організаційно-правові засади діяльності поліцейських підрозділів із населенням на прикладі законодавчих актів основних країн Європи, проаналізовано основні наукові розвідки в досліджуваній сфері, виокремлені форми взаємодії, та розкриті специфіка їх діяльності.

**Ключові слова:** зарубіжний досвід, форми взаємодії з поліцією, країни Європи, організаційно-правові засади, публічний порядок.

В статье проанализированы организационно-правовые основы деятельности полицейских подразделений с населением на примере законодательных актов основных стран Европы, проанализированы основные научные исследования в исследуемой сфере, выделены формы взаимодействия, и раскрыта специфика их деятельности.

**Ключевые слова:** зарубежный опыт, формы взаимодействия с полицией, страны Европы, организационно-правовые основы, публичный порядок.

The radical changes in Ukrainian society, its economic, political, ideological spheres naturally influence the process of forming new relationships between the state, its institutions and civil society. The activity of the National Police as an organ of law and order is no exception.

The world practice of the functioning of law enforcement bodies shows that the issue of ensuring proper public order is considered from the point of view of the effectiveness of interaction between police bodies and the population, the specific nature of the legal status of the law enforcement agency. In turn, the attitude of citizens towards law enforcement bodies belongs to the factors that influence this effectiveness, as public trust, communication and cooperation between the police and society are the key to effective policing in the sphere of public order.

The conducted research led to the conclusion that the provision of public order is recognized as a priority in the meaning and complex direction of the work of the police of European states. To date, this concept can not be tested in the work of the Ukrainian police because of the many circumstances that need to be addressed, in particular the imperfection of the organizational structure of law enforcement agencies, the lack of a sound planning of the implementation process.

**Key words:** foreign experience, forms of interaction with the police, European countries, organizational and legal bases, public policy.

**Постановка проблеми.** Докорінні зміни в українському суспільстві, в його економічній, політичній, ідеологічній сферах закономерно впливають на процес формування нових взаємовідносин між державою, її інституціями та громадянським суспільством. Не є виключенням і діяльність Національної поліції, як органу правопорядку. Національна поліція України – центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічного порядку та громадської безпеки. У ст. 5 Закону «Про Національну поліцію» зазначається, що поліція в процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів [1]. Серед принципів функціонування Національної поліції слід назвати і принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства. Поліція інформує органи влади й управління, населення, засоби масової інформації про свою діяльність, стан публічного порядку та заходи щодо його зміцнення.

Вирішення проблем забезпечення правопорядку в країні великою мірою залежить від чіткої, злагодженої, прогресивно організованої роботи всіх державних та суспільних інституцій. Кожне суспільство створює органи охорони публічного порядку, що вимагає створення особливого апарату, який покликаний здійснювати охорону публічного порядку, захисту прав, свобод, законних інтересів громадян. Слід погодитися з думкою О.В. Негодченка, що такі органи, які існували з часів античності, і були прообразом сучасної поліції в сьогоденні розумінні [2, с. 158].

На існування проблеми у сфері взаємодії правоохоронних органів із населенням вказують результати соціологічного опитування. Так, результати дослідження Лабораторії

законодавчих ініціатив та компанії TNS в Україні свідчать про негативні тенденції в налагодженні партнерських стосунків «громадянин – правоохоронний орган». Простежується падіння рівня довіри до судів (7,3% до 14,3%), прокуратури (5,7% до 17%), поліції (7,6% до 17,4%), Служби безпеки України (6,7% до 18,3%), місцевих державних адміністрацій (7% до 25,6%), місцевих рад (5% до 30,4%) та Збройних Сил України (3,4% до 40,1%) [3].

Сьогодні українським суспільством широко використовується зарубіжний досвід у сфері охорони публічного порядку. Європейськими країнами накопичений вагомий досвід щодо здійснення взаємодії правоохоронних органів із населенням. Країни Європейського Союзу мають вищий відсоток підтримки правоохоронців із боку населення, ніж українські поліцейські. Українським поліцейським слід активніше залучати досвід іноземних партнерів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання взаємодії правоохоронних органів з населенням у сфері забезпечення публічного порядку в зарубіжних країнах досліджені в працях вітчизняних і зарубіжних вчених та практиків, серед них: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, К.С. Вельський, В.М. Галди, А.В. Губанова, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, М.В. Лошицький, В.П. Петков, С.В. Петков, Є.Ю. Соболь, Ю. С. Шемшученка та ін. У той же час певні аспекти означеної проблеми залишаються не достатньо дослідженими.

**Формування мети статті.** Таким чином, мета статті – з'ясування зарубіжного регулювання взаємодії поліції з населенням у сфері охорони публічного порядку, а також визначення науково-доречних пропозицій для українських реалій в обраній сфері.

**Виклад основного матеріалу.** У системі державного управління органи правопорядку посідають особливе місце. Це зумовлено, насамперед, тими функціями, які вони

виконують у суспільному житті, їх значущістю, а також тим, що їхня діяльність здійснюється в реальному соціальному просторі в безпосередній взаємодії (контакті) з громадянами. Щодня працівник поліції вирішує складні професійні завдання, розв'язує непрості ситуації та конфлікти й не має права помилятися.

Вивчення практики взаємодії органів правопорядку України та населення свідчить, що сьогодні процес взаємодії поліції та громадських об'єднань позитивно впливає на діяльність органів внутрішніх справ, з одного боку, й формування позитивного іміджу в очах населення – з другого [4, с. 6]. Слід констатувати, що до цього часу розвиток співробітництва між поліцією та громадянами відбувався спонтанно, без належної організації і системного підходу. Заходи щодо залучення громадськості до правоохоронного процесу проводилися, як правило, внаслідок гучних і резонансних подій із масштабними негативними наслідками для суспільного життя. Тому взаємодія поліції з громадянськими формуваннями повинна плануватися й формуватися на ефективній науково обґрунтованій управлінській основі.

Світова практика функціонування правоохоронних органів свідчить, що питання забезпечення належного публічного порядку розглядається під кутом зору ефективності взаємодії поліцейських органів з населенням, специфічності правового статусу правоохоронного органу. У свою чергу, до факторів, що впливають на таку ефективність, належить ставлення громадян до правоохоронних органів, оскільки довіра населення, налагоджене спілкування та співробітництво між поліцією та громадою є запорукою ефективної поліцейської діяльності у сфері забезпечення публічного порядку.

Під час аналізу налагодження конструктивного діалогу поліції з населенням та публічною адміністрацією в зарубіжних країнах, з метою забезпечення публічного порядку, необхідно звернути увагу на діяльність поліції у Великобританії. Слід зауважити, що в Сполученому Королівстві Великобританії та Північній Ірландії склалась особлива, відмінна від інших країн Європи, система права, що зумовило особливий шлях побудови органів та діяльність осіб, які здійснюють охорону публічного порядку. До таких органів або осіб, на прикладі правової системи Англії та Уельсу, можна зарахувати ряд органів: по-перше, територіальні поліцейські органи, діяльність яких у сфері охорони публічного порядку зумовлена відсутністю єдиної системи поліцейських органів, вони є організованими за територіальним принципом – окремо для кожної із правових систем, що існують у Сполученому Королівстві Великобританії та Північній Ірландії (Англії та Уельсу, Шотландії, Північній Ірландії). Слід зазначити, що територія Англії та Уельсу розбита на поліцейські зони, за якими будується управління місцевими поліцейськими загонами. Таким чином, співробітники територіальних поліцейських сил мають повний обсяг повноважень лише в межах свого регіону, в межах інших – повноваження обмежені (за деякими винятками); по-друге, спеціальні поліцейські органи, що мають спеціальну юрисдикцію, не обмежену певним регіоном (Британська транспортна поліція) [5]; по-третє, органи, для яких функція охорони публічного порядку є другою. Такі органи не є поліцейськими у власному значенні цього слова та складаються із цивільних службовців (наприклад, агентство з охорони навколишнього середовища), по-четверте, громадяни, що мають законодавчо встановлені повноваження у сфері охорони публічного порядку, зокрема, їм надано право припиняти злочини, а також доставляти правопорушників в органи поліції чи суду [6].

На сьогодні у Великобританії в результаті активного співробітництва поліції та населення з питань забезпечення належного правопорядку розроблено та впро-

ваджено велику кількість специфічних операційних стратегій, а саме: консультативні групи, піше патрулювання, контактне патрулювання, публічні констеблі, поліцейські крамниці, поліцейські приймальні, сусідське спостереження, маркування власності, цільове патрулювання тощо [7, с. 82].

Вважаємо за необхідне звернути особливу увагу на такий приклад взаємодії поліції та населення Великобританії щодо забезпечення публічного порядку та підвищення рівня безпеки громадян у районах їх проживання, як програма «сусідське спостереження» (Neighbourhood watch), основним призначенням якої постає спостереження за підозрілими людьми або потенційно небезпечними подіями, що відбуваються в районі проживання. Ця програма, фінансування, якої здійснюється за рахунок місцевих органів влади, у Великобританії має такі елементи: рекомендації поліції громадянам щодо забезпечення власної безпеки, безпеки сусідів, підвищення безпеки житла, у тому числі щодо використання замків та інших технічних засобів, маркування майна, захисту від пожежі; підготовка анкет та проведення опитування мешканців щодо виявлення слабких ланок у системі заходів майнової безпеки (листи опитування містять пункти про правила поведінки та дотримання безпеки житла); участь публічності в роботі комісії щодо попередження злочинності; пропаганда заходів програми.

Кількість поліцейських у територіальних підрозділах залежить від багатьох факторів – кількості населення, рівня злочинності, урбанізації. Так, кількість поліцейських у різних регіонах може коливатись від 150 до 400 осіб на одного поліцейського. Більшість поліцейських працюють у базових одиницях (командах районів (neighbourhood teams)) і є відповідальними працівниками поліції (neighbourhood police officer), що виконують завдання поліції із забезпечення публічного порядку та безпеки на відповідній території. В обов'язки таких одиниць входить робота із дзвінками та візитами громадян; реагування на екстрені виклики стосовно дорожньо-транспортних пригод, убивств; щоденне патрулювання в районах тощо. У свою чергу, напрямками діяльності є піше патрулювання, патрулювання на автомобілях, мотоциклах, велосипедах та конях, надання невідкладної допомоги, реєстрація повідомлень про злочини, підтримка контактів із публічністю, посередництво в суперечках та надання інших форм допомоги, попередження злочинності [8, с. 18].

Разом із тим регіональні підрозділи поліції Нідерландів мають у своєму складі «мобільні групи» швидкого реагування на випадок значних інцидентів.

Проведення профілактичної роботи з населенням шляхом упровадження концепції «community policing» є ключовим моментом і в роботі місцевої поліції Фінляндії. Основоположним принципом такої роботи є усвідомлення того, що здійснення контролю й запобігання злочинам та іншим правопорушенням може бути успішним лише завдяки виявленню місцевих факторів, що зумовлюють такі порушення, та вирішенню, відповідно, місцевих проблем у рамках співробітництва між різними органами влади, організаціями та місцевими жителями [9].

Завданням поліції Фінляндії є забезпечення правопорядку та суспільного устрою, підтримання публічного порядку та безпеки, запобігання та розкриття злочинів, а також передача справ до прокуратури для вирішення питання про пред'явлення обвинувачення. Поліція вирішує і багато питань ліцензійно-дозвільного характеру, що пов'язані з безпекою. Організаційно поліція Фінляндії являє собою трирівневу ієрархічну структуру.

Іншим прикладом ефективного впровадження стратегії «community policing» є робота поліції Швеції. Слід зазначити, що до структури поліції Швеції належить ряд спеціальних органів: Національна поліцейська рада – головний адміністративний та наглядовий поліцейський

орган, до складу якого входять головний офіс та служби операційної підтримки. Очолює Національну поліцейську раду Комісар; Національне бюро розслідувань; Швецька національна лабораторія судової експертизи; Національна поліцейська академія; Національна служба безпеки; поліцейські органи в межах округів, які утворюються місцевою владою [10].

Враховуючи національну специфіку, зумовлену процесами економічної і політичної трансформації, стратегія «community policing» знайшла своє відображення і в діяльності поліції Польщі. У Польщі ця стратегія розглядається як елемент поліцейської філософії відкритості та співпраці, засіб активізації локальних ініціатив у сфері запобігання правопорушенням та як важливий чинник підвищення якості життя територіальних громад [11, с. 140].

У Польщі до завдань поліції, зокрема, належить: захист життя та здоров'я громадян, а також власності від протиправних посягань; охорона публічної безпеки та порядку, забезпечення спокою в публічних місцях та в засобах публічного транспорту і публічної комунікації, в дорожньому русі та на водних шляхах, призначених для повсякденного користування; ініціювання та організація попередження злочинів, незначних правопорушень та заходів протиправного характеру, а також взаємодія з органами державної влади, місцевого самоврядування та публічними організаціями із зазначеного питання; виявлення злочинів, незначних правопорушень, затримання правопорушників (Закон Польщі «Про поліцію» 1990 р.) [12].

У структурі поліції Польщі виділяють чотири основні служби: кримінальна служба; служба охорони публічного порядку, служба тилу та судова служба. До складу поліції входить система поліцейської освіти, а також виокремлені спеціальні загони правопорядку та антитерористичні підрозділи [13]. Діяльність поліцейських органів у межах території Польщі зумовлюється її адміністративно-територіальним розподілом на воєводства, повіти та гміни. На місцевому рівні повноваження щодо управління поліцією у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки надає воєвода і староста.

Із цього приводу слід звернути увагу на проведення в 1999 р. реформу поліцейських органів у Польщі, що суттєвим чином вплинула на управління у сфері забезпечення публічного порядку на місцевому рівні. У зв'язку з децентралізацією функцій держави у воєводствах та округах поліція, залишаючись структурою, відмежованою від загальнодержавної адміністрації та зберігаючи свою особливість централізованої організації під керівництвом головного комісара поліції, стала частиною спільної адміністрації воєводства та округу, приєднуючись до державної адміністрації на рівні воєводства, та органу самоврядування – на рівні повіта та гміни. У результаті цього поліція – в рамках законодавства – є підлеглою адміністратору регіону (воєводи) на рівні воєводства та голові повіта або гміни – на окружному рівні. Повноваження державної адміністрації та органу самоврядування воєводства, відповідно поширюються на поліцію при вирішенні кадрових та фінансових питань. А отже, воєвода, що є представником держави на території воєводства, виконує завдання щодо забезпечення публічної безпеки та правопорядку в межах своєї компетенції. Для досягнення цієї мети воєвода має в управлінні власні служби підтримки, а також поліцію. Воєвода визначає рівень загрози та вирішує, в якому напрямі повинна діяти поліція, водночас начальник поліції воєводства здійснює необхідні дії, спрямовані на забезпечення безпеки та правопорядку на території воєводства. Те саме наявне на рівні повіта та гміни, де потребує щодо забезпечення безпеки та правопорядку визначає староста, а начальник муніципальної

поліції округу здійснює необхідні дії щодо задоволення цих потреб [14].

Зазначимо, що стратегія «community policing» у Польщі ґрунтується, насамперед, на широкому розумінні поняття «кримінальна превенція», що передбачає тісну співпрацю державних і публічних інституцій та населення з метою запобігання вчиненню правопорушень, викорінення в суспільстві страху перед злочинним світом і підвищення якості життя [15, с. 16]. Водночас вона стимулює підвищення активності та ангажування локальних спільнот до співпраці з поліцією в підтриманні публічного порядку і боротьбі зі злочинністю. Налагодження партнерства між мешканцями та поліцією, урядовими і публічними інституціями сприяє спеціальному визначенню проблем громади, їх аналізу та пошуку ефективних засобів вирішення [16, с. 62]. У рамках програми набув поширення «Telefon zaufania» («Телефон довіри»), що кореспондується з проголошеною доктриною «нульової толерантності» [17, с. 261]. Істотним для доктрини «нульової толерантності», з одного боку, є переконання населення щодо нагальної необхідності спільного вирішення проблем, що виникають у сфері публічної безпеки та порядку, разом із поліцією, а з іншого боку – усвідомлення керівництвом поліції важливості ангажування локальних спільнот до активної співпраці в протидії злочинності [18, с. 322].

Системне впровадження філософії обмеження і подолання злочинності, партнерських відносин у сфері забезпечення публічного порядку зазвичай здійснюється на повітовому рівні. «Безпечніше разом» – програма для зниження рівня злочинності й асоціальної поведінки. Для виконання цієї програми Міністерством внутрішніх справ видано поради «Утворення та функціонування місцевих груп і міських карт безпеки», де окремо наголошено на перспективі організації муніципальними органами у взаємодії з поліцією добровільних варт (патрулів) за участю населення [19]. «Здоров'я та безпека старших», метою якої є інформування літніх людей щодо ризиків, яких вони зазнають у публічних місцях, та ін.

Проведене дослідження дало можливість зробити висновок, що забезпечення публічного порядку визнається пріоритетним за значеннями та комплексним за характером напрямом роботи поліції Європейських держав. На сьогодні цю концепцію неможливо апробувати в роботу поліції України через наявність багатьох обставин, що потребують усунення, зокрема недосконалість організаційної структури правоохоронного органу, відсутність обґрунтованого планування процесу впровадження тощо.

**Висновки.** Нині важливими є такі завдання з активізації взаємодії між органами поліції і громадськістю: підвищення авторитету й довіри населення до поліції; покращення стану комунікативної та загальної культури персоналу ОВС; сприяння об'єктивному інформуванню населення про діяльність працівників правоохоронних органів за допомогою засобів масової інформації; ретельна перевірка фактів і матеріалів, які публікуються чи демонструються в мас-медіа; створення позитивного іміджу шляхом підвищення рівня професійної компетентності та покращення результатів діяльності персоналу ОВС тощо.

Висновуючи, слід зазначити, що оптимізація взаємодії підрозділів Національної поліції з населенням у контексті правоохоронної діяльності має основну мету – надати нового імпульсу вітчизняним формам співпраці, що існували раніше, та запровадити перевірений часом зарубіжний досвід участі громадськості в правоохоронній та правозахисній діяльності. І найголовніше: своєчасне оперативне реагування правоохоронних органів на всі звернення громадян, безперечно, підвищить рівень довіри людей до правоохоронців.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Про Національну поліцію: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.
2. Негодченко О.В. Організаційно-правові засади органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини: [монографія]. Д: Вид-во Дніпропетр. ун-т, 2003. 448 с.
3. Результати опитування Лабораторії законодавчих ініціатив та компанії TNS в Україні. URL: <http://parlament.org.ua/category/parsociology/>.
4. Бесчастний В.М. Імідж як складова успіху правоохоронця: до постановки проблеми. Віче. 2012. № 2. С. 6–8.
5. Policing Profiles of Participating and Partner States United Kingdom. General Information. URL: [http://polis.osce.org/countries/details?item\\_id=73](http://polis.osce.org/countries/details?item_id=73).
6. Police and Criminal Evidence Act 1984. URL: <http://www.legislation.gov.uk/.../1984/60/contents>.
7. Матюхіна О.П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління: монографія. Х.: Консум, 2001. 130 с. С. 82; Neighbourhood watch. URL: <http://www.ourwatch.org.uk/>.
8. Policing in the Netherlands. Police Department Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Drukkerij De Bink, Leiden, 2009. 64 p. P. 18.
9. Community policing. URL: <http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/>.
10. The Swedish Police. URL: <http://www.polisen.se/en/Languages/The-Swedish-Police/Direction-/>.
11. Czapska J. Community policing w Polsce – możliwości i ograniczenia // In Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej. Warszawa, 2000. S. 140–141.
12. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji // Dziennik Ustaw. 2007. № 43. Poz. 277.
13. Полиция в III Польской Республике (1990–2010). URL: <http://www.info.policja.pl/portal/inf/1158/>.
14. Плювашевский Эмиль В. Реформирование полицейской системы Польши. URL: <http://www.dcaf.ch/content/download/36173/527563/file/09Chapter4.pdf>.
15. Czapiewski W. Prewencja kryminalna. Teoretyczne podstawy przestępczości. Materiały pomocnicze dla słuchaczy studium zaocznego. Szczytno: Wyższa Szkoła Policji, 1997. 97 s. S. 16.
16. Stefański M. Community policing jako strategia budowy poczucia bezpieczeństwa. Policja. 2006. Nr. 2. S. 62–67.
17. Gral J. Community Policing w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem instytucji dzielnicowego // Mit represyjności albo o znaczeniu prewencji kryminalnej. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2002. S. 261–291.
18. Ziercke J. Welche Eingriffsbefugnisse benötigt die Polizei // Datenschutz und Datensicherheit. 1998. Heft 6. S. 322.
19. Społeczne wsparcie działań policji – patrole mieszkańców doświadczenia bytyjskie w polskiej perspektywie. URL: <http://www.kwp.radom.pl/?id=271>.