

## ОРГАНІЗАЦІЯ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КРАЇНАХ БАЛТІЇ: ЛИТВИ, ЛАТВІЇ, ЕСТОНІЇ

### ORGANIZATION OF POLICE ACTIVITY IN THE BALTIC COUNTRIES: LITHUANIA, LATVIA, ESTONIA

Солнцева Х.В., к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Сучасний стан організації поліцейської діяльності в Україні потребує вдосконалення, оскільки в чинному законодавстві існує низка недоліків і прогалин у питанні регулювання цього питання. Ефективна діяльність органів Національної поліції – одна з основних гарантій забезпечення правопорядку й законності, а також дотримання прав і свобод людини та громадянина в Україні. Така важливість поліцейської діяльності зумовлює той факт, що дослідження цього питання нині є досить популярним серед науковців.

Низка проведених в Україні реформ свідчить про те, що при запровадженні будь-яких змін до чинного законодавства необхідно враховувати досвід іноземних країн, зокрема країн Європейського Союзу, оскільки саме це допоможе адаптувати національне законодавство до Європейських стандартів.

Питання поліцейської діяльності в нашій державі, а також в інших країнах, зокрема в тих, де успішно запроваджені поліцейські реформи, вивчали вітчизняні й зарубіжні вчені. Зокрема, у контексті дослідження на особливу увагу заслуговують наукові праці О.М. Бандурки, Р.В. Дмитрика, О.Ф. Кобзаря, О.С. Проневича, Х.В. Солнцевої, О.М. Шелухіна, А.В. Сергеева, А.В. Губанова й ін.

Метою дослідження є визначення основних засад організації поліцейської діяльності в країнах Балтії та розробка на основі цих засад рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства України стосовно організації діяльності поліцейських органів.

Сьогодні в Україні відбувається реформування багатьох сфер суспільного життя. Реформування також торкнулося поліцейської діяльності: у 2015 році відбулася поліцейська реформа, яка принесла багато позитивних змін і результатів, але, з іншого боку, усе одно не вирішила багатьох проблем, які виникають у царині поліцейської діяльності. Саме це зумовлює подальшу необхідність реформування поліції, зокрема вирішення потребують проблемні питання організації поліцейської діяльності. Будь-які реформи та зміни мають упроваджуватися на основі врахування міжнародно-правового досвіду. Досвід країн Балтії свідчить про те, що організація поліцейської діяльності може бути ефективною, що, у свою чергу, сприяє забезпеченню правопорядку й законності. Отже, врахування досвіду країн Балтії при вирішенні проблемних питань з організації поліцейської діяльності в нашій державі є доцільним при запровадженні національних реформ.

**Ключові слова:** поліція, Національна поліція України, поліцейська діяльність, поліцейська діяльність в країнах Балтії, поліція Латвії, поліція Литви, поліція Естонії.

The current state of policing in Ukraine needs to be improved, because there are number of gaps in the current legislation, regulating this issue. Effective activity of the National Police is one of the main guarantees of law and order, as well as respect for human rights and freedoms in Ukraine. This importance of policing is due to the fact that research on this issue is currently quite popular among scientists.

A number of reforms carried out in Ukraine indicate that when introducing any changes to the current legislation, it is necessary to take into account the experience of foreign countries, in particular the European Union countries, as this will help to adapt national legislation to European standards.

The aim of the article is to analyze the experience of the Kingdom of Belgium in the regulation of the integrated police service, to make proposals and recommendations for improving Ukrainian legislation based on this analysis.

The author of the article came to the following conclusions: The experience of the Kingdom of Belgium in implementing the reform of integrated policing and legal support of such policing shows that integrated policing increases the efficiency of policing to maintain law and order and has a positive effect on public confidence in law enforcement.

Reform in Belgium has made the country's police force one of the best in the world, with Belgian law enforcement confidence now more than 10 percent higher than the average level of public confidence in the European Union.

Ukraine is in the process of reforming its police force, so the experience of the world's leading countries should be taken into account when implementing any reforms. According to the author, the introduction of integrated police in Ukraine will be quite appropriate, increase the efficiency of policing, as well as improve public attitude towards law enforcement agencies. However, the implementation of this reform requires additional efforts on the part of public authorities, as well as the development of an appropriate regulatory framework for integrated policing, considering Ukrainian realities.

**Key words:** police, National Police of Ukraine, police activity, police activity in the Baltic States, Latvian police, Lithuanian police, Estonian police.

Основним законодавчим актом, який урегулює поліцейську діяльність, визначає основні засади діяльності Національної поліції, статус поліцейського та порядок проходження служби в Національній поліції України, є Закон України «Про Національну поліцію» [4], при цьому зазначений нормативно-правовий акт не містить визначення поняття «поліцейська діяльність», що підвищує важливість наукових розробок зазначеного питання.

Загалом поліцейська діяльність покликана захищати суспільство та діяти в інтересах громадян. Таким чином, на органи поліції покладається обов'язок надавати допомогу громадянам у забезпеченні особистої безпеки й у вільному користуванні своїми правами та свободами [2].

Поліцейська діяльність є складним і комплексним явищем, щодо визначення якого нині серед науковців немає усталеної думки [7]. Ураховуючи викладене, пропонуємо розглядати поліцейську діяльність як особливий вид діяльності, притаманний лише органам Національної поліції України, який має особливі ознаки. Ця діяльність

передусім спрямована на забезпечення панування законності та правопорядку в суспільстві, на захист прав і свобод громадян, а також на запобігання можливим правопорушенням або злочинам.

Вивчення особливостей організації діяльності органів поліції щодо підтримання публічної безпеки й порядку під час проведення масових заходів потребує як з'ясування теоретичного підґрунтя цього явища, так і висвітлення найбільш типових помилок, що трапляються на практиці [3].

Поліцейська діяльність ґрунтується на законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах. Щоб організація такої діяльності була найбільш ефективною, передусім необхідно вносити зміни до законодавства України.

Щодо поняття організації, то організація як процес – це сукупність дій, що призводять до створення й покращання взаємозв'язків між частинами цілого. Організація як явище – це об'єднання елементів для реалізації програми або мети, що здійснюється на підставі певних правил і процедур [13].

У ході організації будь-якої важливої соціальної діяльності формулюються не лише цілі, а і її завдання. За своєю природою завдання – це також і цілі, але більш чіткі та конкретизовані, вони набагато змістовніші, при цьому, на відміну від мети, відображають ті сфери, у яких буде відбуватися діяльність, а також те, які питання при цьому будуть вирішуватися [1].

До основних завдань Національної поліції України, відповідно до статті 2 Закону України «Про Національну поліцію», зараховують:

- 1) забезпечення публічної безпеки й порядку;
- 2) охорону прав і свобод людини, а також інтересів суспільства й держави;
- 3) протидію злочинності;
- 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [4].

Відповідно до положень ч. 3 ст. 12 Закону України «Про Національну поліцію», у складі поліції функціонують кримінальна поліція, патрульна поліція, органи досудового розслідування, поліція охорони, спеціальна поліція, поліція особливого призначення.

При цьому законом закріплено основні принципи, на яких має ґрунтуватися поліцейська діяльність, а саме: верховенство права, дотримання прав і свобод людини, законності, відкритості й прозорості, політичної нейтральності, взаємодії з населенням на партнерських засадах, безперервності. Перераховані принципи є основними засадами організації діяльності поліцейських органів у нашій державі. При виконанні покладених завдань усі поліцейські органи мають керуватися наведеними принципами.

Варто враховувати той факт, що для того, щоб поліція ефективно здійснювала свою правоохоронну функцію, вона повинна реагувати на місцеві потреби населення, які мають визначати громади, тобто має відбуватися взаємодія й комунікація між населенням і поліцією з урахуванням індивідуального підходу до вирішення місцевих проблем у взаємодії з населенням і відповідальними органами влади. Дуже важливо, щоб поліція більше уваги приділяла запобіганню злочинам (превентивна діяльність поліції), а не реагуванню на вже скоєне правопорушення [10]. Зазначене нині є проблемним питанням у нашій державі, оскільки відсутня ефективна комунікація між громадами та правоохоронними органами, а також демонструється низький рівень довіри населення.

У контексті реформування організації поліцейської діяльності в Україні важливо проаналізувати досвід країн Балтії. У ході проведення реформування органів поліції організація поліцейської діяльності в цих країнах дещо змінювалася, запроваджувалися нові інститути.

У Латвійській Республіці система законодавства, якою врегульовані питання організації поліцейської діяльності, подібна до української: Конституція, профільний закон (Закон Латвійської Республіки «Про поліцію»), міжнародно-правові акти й інші нормативно-правові акти.

Відповідно до статті 3 Закону Латвійської Республіки «Про поліцію», поліція має виконувати такі завдання:

- гарантування безпеки людей і суспільства;
- запобігання кримінальним правопорушенням та іншим правопорушенням;
- виявлення кримінальних правопорушень і пошук осіб, які вчинили кримінальні правопорушення;
- відповідно до процедур, визначених законом, надання допомоги установам, приватним особам та асоціаціям осіб у захисті їхніх прав і виконання завдань, визначених законом;
- здійснення адміністративних і кримінальних покарань (у межах компетенції) [14].

Організаційна структура поліцейських органів Латвійської Республіки: державна поліція, поліція безпеки,

міська поліція та портова поліція, контролюючі органи – Кабінет Міністрів, Міністерство внутрішніх справ, органи місцевого самоврядування.

Пріоритет діяльності поліцейських органів Латвії зводиться в площину гарантій безпеки життя людини та громадянина. Збільшення ролі муніципального управління й децентралізація призвели до появи міської (муніципальної поліції), яка підконтрольна безпосередньо органам місцевого самоврядування, існування та функціонування якої сприяє посиленню ефективності діяльності щодо забезпечення правопорядку в межах адміністративно-територіальної одиниці (району) [11].

Мета цього органу – оперативне забезпечення порядку на місцях (у школах, навчальних закладах), контроль за дотриманням закріплених адміністративних правил. При цьому громада має більше можливостей для контролю за поліцейською діяльністю, з одного боку, а з іншого – зростає рівень довіри до поліцейських органів, що має наслідком підвищення ефективності поліцейської діяльності, відповідно, підвищує рівень правопорядку та законності в суспільстві й державі.

Варто також звернути увагу на особливий орган у структурі поліції Латвії – Бюро внутрішньої безпеки. Це спеціалізований незалежний орган, основне призначення якого – виявлення корупційних злочинів у органах поліції та запобігання їм. Цей орган проводить оперативно-розшукову та слідчу роботу стосовно працівників поліцейських органів, що, у свою чергу, знижує кількість корупційних проявів у діяльності поліцейських, а також сприяє запобіганню корупційним злочинам.

У Литовській Республіці основним нормативно-правовим актом, який регулює організацію поліцейської діяльності, є Закон Литовської Республіки «Про діяльність поліції». У статті 5 зазначеного Закону закріплено перелік основних завдань поліцейських органів:

- 1) захист прав і свобод людини;
- 2) забезпечення особистої, громадської безпеки та громадського порядку;
- 3) надання невідкладної допомоги особам, коли це необхідно через їхню фізичну або психічну безпорадність, а також особам, які стали жертвами злочинних дій, адміністративних порушень законодавства (проступків), надзвичайних ситуацій чи подібних факторів;
- 4) запобігання кримінальним діянням та адміністративним порушенням законодавства;
- 5) виявлення й розслідування кримінальних діянь і порушень адміністративного законодавства (проступки);
- 6) утримання дорожнього руху [5].

При цьому діяльність поліції орієнтована передусім на надання послуг, тобто на виконання сервісної функції поліцейськими органами. У державі функціонує портал ePolicija.it. На порталі кожен пересічний громадянин може забронювати час візиту до поліції, а також повідомити про правопорушення онлайн. На платформі доступні бланки різноманітних заяв, які подаються до поліцейських органів, а також доступна можливість замовлення різноманітних послуг: ліцензування, реєстрації подій, послуги превенції правопорушень.

У Законі Естонії «Про поліцію та прикордонну охорону» закріплено детальний перелік основних функцій поліцейських органів, основними з яких є охорона громадського порядку, організація питань управління кордоном, виявлення та ліквідація забруднення моря, організація пошуку рятувальних операцій на морі й вирішення питань у сфері громадянства та міграції [15].

Поліція Естонії територіально поділяється на 4 поліцейські префектури, а саме Пих'яську, Ляенеску, Ідаску та Ліунаську, у яких, зокрема, функціонують пункти обслуговування фізичних і юридичних осіб. Офіційний сайт поліції Естонії містить окремий розділ, який зосереджує всю необхідну інформацію стосовно надання адміністративних

послуг. Поліція Естонії надає, зокрема, такі послуги: одержання документів, що посвідчують особу (як-от: паспорт громадянина Естонії; посвідчення особи або ID-картка громадянина Естонії; паспорт іноземця; картка виду на проживання; цифрове посвідчення особи або цифрове-ID; цифрове посвідчення особи е-резидента або цифрове-ID е-резидента; Mobil-ID; службова книжка моряка та навігаційне свідоцтво моряка; рейсовий документ біженця; тимчасовий проїзний документ); подання заяви в поліцію; одержання дозволу на придбання зброї; одержання дозволу на провадження діяльності з надання охоронних послуг; реєстрація публічних зібрань і деякі інші [12].

На особливу увагу заслуговує інститут добровільного помічника поліцейського, який запроваджений в Естонії. Такі помічники не є поліцейськими, однак мають досить багато повноважень, щоб мати можливість запобігати правопорушенням або припиняти наявні, такі помічники можуть навіть застосовувати засоби примусу. До того ж до помічників поліцейських висуваються досить серйозні вимоги щодо знання чинного законодавства, встановлено віковий ценз тощо [8].

Нині в Україні, відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону», залучення населення до охорони громадського порядку й державного кордону здійснюється тільки після утворення громадського формування (не менш 10 осіб), діяльність і координація таких формувань здійснюється спільно Національною поліцією та Державною прикордонною службою [6].

Існування в державі інституту добровільного помічника поліцейського свідчить про панування демократії в суспільстві, а також про високу правову культуру громадян цієї держави.

Загалом, аналізуючи адміністративно-правовий статус поліції Естонської Республіки й досвід реформування загальної системи Міністерства внутрішніх справ, можна дійти висновку, що саме чітке унормування дій працівників поліції, деталізовані на рівні закону права, обов'язки, повноваження та відповідальність дають позитивні результати в найкоротші строки [9].

**Висновки.** Реформування організації поліцейської діяльності в країнах Балтії продемонструвало неабиякий успіх і підвищило рівень забезпечення законності й дотримання правопорядку в кожній із держав. Саме тому при реформуванні організації поліцейської діяльності в Україні важливо враховувати досвід Литви, Латвії та Естонії.

З огляду на викладене, пропонуємо внести такі зміни до чинного законодавства:

1. Розширити й деталізувати завдання поліцейських органів, оскільки чинне законодавство містить досить поверховий опис завдань Національної поліції, зокрема за прикладом країн Балтії закріпити завдання щодо надання невідкладної допомоги особам, які цього потребують, а також закріпити завдання щодо превенції правопорушень і злочинів.

2. Прийняти закон «Про муніципальну поліцію», чим створити базу для поділу поліції на два рівня: державний і місцевий, адже досвід країн Балтії, а також багатьох інших країн Європейського Союзу свідчить про те, що 2-рівнева поліція допомагає забезпечувати правопорядок і підвищує рівень довіри населення до поліцейських органів.

3. Розробити й затвердити «Перелік послуг, що надаються органами Національної поліції», що підтвердить наміри нашої держави щодо адаптації українського законодавства до Європейських стандартів, урешті-решт, перетворить Україну на правову сервісну державу, яка максимально орієнтована на забезпечення прав, свобод та інтересів людини та громадянина.

4. Створити портал Е-поліція, на якому пересічні громадяни зможуть замовляти сервісні послуги, повідомляти про правопорушення, отримувати бланки та приклади різноманітних заяв до поліцейських органів, а також записуватися на прийом до поліцейських. Зазначене знизить завантаженість поліцейських органів, а також підвищить рівень довіри населення до поліції.

5. У структурі поліції варто створити спеціальний незалежний орган, діяльність якого була б спрямована на оперативне виявлення корупційних злочинів в органах Національної поліції України й запобігання їм, що підвищить ефективність поліцейської діяльності та допоможе в подоланні корупції.

6. Запровадити інститут добровільного помічника поліцейського, який допоможе об'єднати зусилля громадськості та правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю, що, у свою чергу, позитивно впливатиме на стан суспільства та знизить рівень злочинності, а також підвищить рівень довіри населення до поліції. Фактично громадськість відчуватиме свій вплив на забезпечення правопорядку, а правоохоронні органи, виконуючи свої безпосередні обов'язки, будуть застосовувати певні заходи з припинення правопорушень і злочинів і запобігання їм. Зазначене також формуватиме високий рівень правосвідомості громадян, що в цілому позитивно вплине на розвиток усіх сфер суспільного життя в нашій державі.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Дмитрик Р.В. Адміністративно-правовий статус поліцейського в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. URL: [http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/19028/1/dysertatsiya\\_Dmytryk.pdf](http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/19028/1/dysertatsiya_Dmytryk.pdf).
2. Кобзар О.Ф. Поліцейська діяльність в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія, Харків, 2015. 316 с. URL: <https://cutt.ly/rRoRUKE>.
3. Панова О.О. Організація діяльності органів поліції щодо підтримання публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів. *S.P.A.C.E.* 2017. № 2. URL: <http://hdl.handle.net/11300/7332>.
4. Про Національну поліцію : Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2015. № 40–41. Ст. 379. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
5. Про поліцейську діяльність : Закон Литовської Республіки від 17 жовтня 2020 року. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.SA89372D00AA/asr>.
6. Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону : Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2000. № 40. Ст. 338. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text>.
7. Проневич О.С. Поліцейська діяльність як вид державно-управлінської діяльності. *Форум права*. 2009. № 2. С. 350–356. URL: [http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/3186/policeys\\_ka\\_diyal\\_nist\\_yak\\_vid\\_derzhavno.pdf?sequence=2&isAllowed=y](http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/3186/policeys_ka_diyal_nist_yak_vid_derzhavno.pdf?sequence=2&isAllowed=y).
8. Рижков Е.В., Рижкова С.А. Європейський досвід інституту добровільних помічників поліцейських. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 3. URL: <http://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/2861/1/53.pdf>.
9. Солнцева Х.В. Деякі питання адміністративно-правового статусу органів поліції Естонської Республіки. *Право та інновації*. 2017. № 4 (20). URL: <https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/Solntseva20.pdf>.
10. Солнцева Х.В. Деякі питання організації поліцейської діяльності. *Право та інновації*. 2017. № 1 (17). URL: <https://openarchive.nure.ua/bitstream/document/14749/1/doc18.pdf>.
11. Солнцева Х.В. Деякі питання порівняльного аналізу нормативно-правових актів, які регламентують поліцейську діяльність в Україні, США, Литві, Латвії та Естонії. *Юридичний бюлетень*. 2019. Вип. 9. URL: [http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2019/9\\_2019/27.pdf](http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2019/9_2019/27.pdf).
12. Циганов О. Особливості зарубіжної практики надання адміністративних послуг у сфері правоохорони. *Адміністративне право і процес*. 2018. № 5. URL: <http://pgr-journal.kiev.ua/archive/2018/5/29.pdf>.
13. Шелухін О.М. Адміністративно-правові засади діяльності недержавних охоронних структур та служб безпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2013. 219 с.
14. Police and Border Guard Act: The Law of Estonia from 06.05.2009. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/512112013003/consolide>.
15. On police: THE LAW OF THE REPUBLIC OF LATVIA. From 04.06.1991. URL: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/67957-on-police>.