

УДК 351.74(323.21:06)(100)

О.В. Кожухар,
здобувач ДНДІ МВС України,
старший науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ

УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІЦІЇ З ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА (НА ОСНОВІ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ)

Розглянуто різні практики та підходи до організації взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами поліції, які застосовуються в зарубіжних країнах. Проаналізовано відмінності взаємодії органів поліції з органами місцевого самоврядування у державах Європи, Північної Америки та Японії, що зумовлюються особливостями державного устрою, історичними умовами формування органів місцевого самоврядування та функціонування поліції тощо.

Незважаючи на те, що світова практика виробила достатньо різноманітні механізми взаємодії органів місцевого самоврядування з поліцією, виокремлено низку узагальнених, універсальних моделей, що застосовуються у цій сфері.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, правоохоронні функції, партнерство поліції і суспільства, концепція Community Policing, методи поліцейської діяльності, реформи органів поліції.

Рассмотрены различные практики и подходы к организации взаимодействия между органами местного самоуправления и органами полиции, применяемые в зарубежных странах. Проанализированы различия взаимодействия органов полиции с органами местного самоуправления в государствах Европы, Северной Америки и Японии, обусловлены особенностями государственного устройства, историческими условиями формирования органов местного самоуправления и функционирования полиции и тому подобное.

Несмотря на то, что мировая практика выработала достаточно разнообразные механизмы взаимодействия органов местного самоуправления с полицией, выделен ряд обобщенных, универсальных моделей, применяемых в этой сфере.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, правоохранительные функции, партнерство полиции и общества, концепция Community Policing, методы полицейской деятельности, реформы органов полиции

Various practices and different approaches to the organization of an interaction of local government bodies and police authorities in foreign countries are considered. The differences of the interaction of police authorities and local governments in the states of Europe, North America and Japan are analyzed, related to the features of the state system, historical conditions of the formation of local government bodies and the functioning of police, and so on.

Despite the fact that world practice has produced various mechanisms for the interaction of local governments and police, a number of generalized, universal models used in this area are considered.

Keywords: *local self-government bodies, law enforcement functions, police and society partnership, Community Policing concept, policing methods, police reform.*

Нині в Україні відбувається реформування органів внутрішніх справ, цей процес здійснюється разом із децентралізацією управління, що зумовлює підвищення актуальності питання налагодження ефективної взаємодії між правоохоронними органами та інститутами громадянського суспільства, зокрема органами місцевого самоврядування [1].

Досягнення цієї мети пов'язане із вирішенням низки складних проблем і неможливе без налагодження конструктивної взаємодії з різними групами громадськості на основі узгодження позицій і взаємної участі у вирішенні правоохоронних завдань. Водночас ефективне використання потенціалу громадськості досягається завдяки правильно організованій взаємодії на базі концепції Community Policing – партнерських стосунків між поліцейськими та громадою.

Налагодження партнерських відносин поліції та суспільства у своїх працях вивчали такі науковці, як Бандурка О.М., Проценко Т.О., Голуб М.В., Долгополов А.М., Мартиненко О.А., Матюхіна Н.П., Морозов Н.А., Музичук О.М., Майстренко М.М., Майоров В.І., Севрюгін В.Є. та інші.

У світі вироблені різні практики та підходи до організації взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами поліції. У своїй статті ми зупинимося на причинах виникнення концепції партнерства, крім того, проаналізуємо процес реалізації поліцейської реформи в зарубіжних країнах, оскільки, незважаючи на загальні концептуальні основи є відмінності, що зумовлюються особливостями державного устрою, історичними умовами формування органів місцевого самоврядування та функціонування поліції тощо [1].

Як відомо, партнерство поліції і суспільства – концепція, розроблена в розвинених зарубіжних державах. На її основі були проведені найбільші реформи органів поліції практично в усіх розвинених країнах світу: США, Канаді, Австралії, Японії, Великобританії, країнах Західної Європи. Такі перетворення привели до суттєвих змін поліцейської роботи: її форм і методів, характеру і змісту співпраці, орієнтації на взаємодію з громадянами та громадянськими інститутами [1].

Розглянемо трансформацію взаємодії поліції і суспільства в деяких зарубіжних країнах у 80–90-і рр. ХХ ст. Так, правоохоронні органи США та країн Західної Європи зіткнулися з неабияким зростанням злочинності, а також з необхідністю врегулювання масових виступів і заворушень. Уряди держав були змушені вжити низку заходів з протидії злочинності, зокрема у законодавстві, крім цього, збільшити штат поліцейських, розширити їх соціальні гарантії, за допомогою ЗМІ підвищити авторитет поліції. Однак з часом прийшло розуміння, що поліція самотужки не може перемогти наростаючу кримінальну загрозу і забезпечити правопорядок.

Реформування поліцейської діяльності відбувалося на основі оновлених концепцій національної безпеки, стрижнем яких став “принцип колективної відповідальності” за “спільну безпеку”, а також з урахуванням принципів та ідей “community policing”. Поняття “community policing” (поліція на службі суспільства) охоплює сукупність концепцій і практики поліцейської діяльності, що претендують

на радикальне оновлення діяльності органів охорони громадського порядку. Стратегія “community policing” базується на широкому підході до безпеки і якості життя населення і має на меті створення поліції, інтегрованої в громадянське суспільство, що прагне до співпраці у вирішенні проблем з охорони громадського порядку [2]. У межах реалізації цієї концепції відбувається визнання і схвалення ролі суспільства в діяльності поліції [3]. Згідно з доктриною “community policing”, основними цілями поліції є профілактика і запобігання злочинності, а не тільки боротьба з її наслідками, що неможливо без тісної співпраці з населенням [4].

На основі доктрини “поліція на службі суспільства” змістився акцент професійної підготовки в поліцейських академіях США і Європи. З розвитком поліцейської роботи в соціальних мережах правоохоронні органи мають можливість своєчасно інформувати громадян про вчинені злочини, зникнення людей, крадіжки транспортних засобів, а населення своєю чергою може надавати інформацію, яка допоможе поліції в її роботі. У багатьох європейських країнах розвиток взаємодії в соціальних мережах дає позитивні результати [5]. Проте, незважаючи на низку спільних рис, концепція “community policing” відрізнялася специфікою реалізації в різних країнах, враховуючи національні традиції, реформування нормативно-правової бази, структури, стратегії і тактики функціонування поліції.

Так, з історії розвитку інституту поліції в США відомо, що правоохоронна спрямованість там відрізняється динамічністю, технологічністю і відображенням концептуальності – підтримання громадського правопорядку в межах реалізації демократичних прав і свобод у громадянському суспільстві. В США склалася трирівнева правоохоронна система (федеральна, окремих штатів, місцева), але саме місцева поліція лінійного рівня є найчисленнішою (60 %) і безпосередньо взаємодіє з населенням, представляючи собою основу поліцейської системи. Для протидії злочинності, починаючи з 1990-х рр., у США були задіяні всі доступні інноваційні ресурси, посилена соціально-орієнтована робота поліції з населенням (профілактика злочинів, запобігання правопорушенням на локальному рівні, допомога громадянам у різних складних ситуаціях). Підтримання правопорядку за участю громадськості стало розглядатися як надання послуг поліції населенню. Часто американські громадяни самі виявляли бажання брати участь в охороні порядку, стаючи так званими volunteer police – помічниками поліції на добровільних засадах [6]. Разом з тим, уряд “жорстко” реформував законодавство і різко посилив каральну політику щодо деяких особливо тяжких злочинів насамперед з метою “превентивного ефекту”. Введено соціальну доктрину “нульової терпимості”, відповідно до неї будь-яке правопорушення має бути припинено, а за вчинений злочин – покарано.

У таких країнах, як Велика Британія [7], основний напрямок роботи поліції – це так зване комунальне або районне чи місцеве “поліціювання”, що передбачає постійне перебування поліцейського у зоні обслуговування, а головною метою його діяльності є налагодження тісної взаємодії з населенням цієї зони з метою попередження правопорушень.

Незважаючи на те, що у різних частинах Великобританії діють різні режими управління органами поліції, можна виділити низку механізмів взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування, що є спільними для всієї держави [1].

1. Плани поліцейської діяльності. Вони встановлюють пріоритети та цілі діяльності поліції на визначеній території на певний період (існують як річні, так і стратегічні плани). При цьому, із застосуванням різних механізмів, органи місцевого самоврядування залучені до формування цього плану і частково беруть участь у його реалізації [8].

2. Фінансування поліцейської діяльності. Органи місцевого самоврядування мають право, але не обов'язок, фінансувати діяльність поліцейської служби на своїй території. В останні роки, з огляду на зменшення центрального фінансування поліції, значення місцевих грантів зросло. За таких умов органи місцевого самоврядування мають суттєвий вплив на поліцейську службу, що дозволяє більш повно враховувати потреби місцевого населення при здійсненні правоохоронної діяльності.

3. Звітування керівництва поліції перед органами місцевого самоврядування. Це відбувається як опосередковано через контрольні органи, до складу яких входять представники органів місцевого самоврядування (наприклад, комісії з питань поліції та злочинності в Англії та Уельсі), так і безпосередньо (як у Шотландії, де взаємодія з органами місцевого самоврядування здійснюється напряму) [1].

Слід згадати, як приклад, ще одну з країн ЄС, де ефективно реалізують концепцію “community policing”, – Швецію. Практична реалізація цієї концепції вимагає активної взаємодії з населенням, що підвищує вимоги до соціально-психологічних і професійних якостей поліцейських, серед яких: 1) хороша професійна підготовка, пріоритет університетської освіти; 2) якісний добір кадрів; 3) дотримання етичних стандартів поведінки, повага і дотримання прав і свобод громадян. У поліцейському житті Швеції зроблено акцент на етичний бік: “Повага до закону починається з поваги до громадянина”. Саме в скандинавських країнах була виявлена і врахована така закономірність – чим вищий індекс освіти і рівень загальної культури поліцейських, тим ефективніша їх професійна діяльність. У межах соціально орієнтованої стратегії в діяльності поліції сталася “гуманізація” у ставленні до правопорушників, як до “деформованих правовою поведінкою”, які потребують не тільки обмежувальних заходів, а й допомоги. У Швеції повсюдно ведеться цілеспрямована робота з вивчення причин звернення громадян в поліцію і усунення цих чинників. Рівень соціальної довіри шведів до поліції, за статистичними даними, найвищий у світовій практиці – 98 % [9], що виражається в дотриманні законослухняної поведінки, сприянні поліції в оперативно-розшуковій діяльності, участі в якості свідків у судових розглядах.

Поліція Франції історично об'єднує два централізованих інститути, які мають схожі повноваження: 1) національна поліція (підпорядковується міністерству внутрішніх справ) – це громадянське формування, яке функціонує в містах і населених пунктах з населенням понад 16 тис. осіб; 2) національна жандармерія (підпорядковується міністерству оборони) і виконує поліцейські функції в сільській місцевості та невеликих поселеннях, а у Франції це 90% території країни, на якій проживають близько 50 % всього населення. Історично жандармерія має вищий соціальний статус, що створює ефект конкуренції між двома структурами [10]. Реформування поліцейської діяльності у Франції в 1990-і роки відбувалося під впливом концепцій нового бачення забезпечення громадської безпеки і принципів взаємодії з населенням. Французьким варіантом “community policing” стала “police de proximite” (“близька поліція”), діяльність якої передбачала надання населенню послуг у сфері безпеки, тобто забезпечення порядку і спокою в цілому, а не як орган, орієнтований тільки на боротьбу зі злочинністю. Ідея “близькою поліції” у Франції в період 1997–2002 рр. реалізовувалася в межах “Закону про безпеку”. Проте форми соціального партнерства, залучення громадян до охорони громадського порядку, поширені в США, Великій Британії тощо, виявилися незатребуваними в межах французької політико-правової традиції. Зусилля були спрямовані на покращення координації між Національною поліцією

і жандармерією, ситуація з криміналізацією не покращувалася, віктимізація населення посилювалася. Позитивна ідея соціального партнерства була дискредитована, реформа “близької поліції” не була завершена. З 2002 р. новим урядом Франції взято курс на традиційну “жорстку поліцію” і “конкретний результат”, що показало свою ефективність у протидії серйозним злочинам, наприклад, в 2007 р. кількість розкритих вбивств становила 88%, що дозволяє вважати французьких поліцейських високопрофесійними. Але проблема соціальної дистанції між населенням і “жорсткою поліцією” стала загострюватися. З 2008 р. знову узяті орієнтири на установлення “договору взаємної довіри” між громадянами і поліцією [10].

Особливо цікавою країною для дослідження взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства є Японія. Згідно з її Конституцією, поліція є самостійною державною установою, підпорядкованою уряду, проте не входить до будь-яких міністерств і відомств. У країні вибудована централізована вертикаль поліцейської служби. У столиці та в префектурах юрисдикція поліції ділиться на округи і райони, в кожному з яких функціонує традиційна система поліцейських “стаціонарних будок” (“Кобан”), заснована ще в 1874 р. в епоху Мейдзі. Приміром, у багатомільйонному Токіо діють близько 110 відділень поліції, на кожне з яких припадає 10–15 “Кобан” [11]. При кожному відділенні поліції створена “рада зв’язку з населенням”, куди входять представники громадських організацій, комітетів місцевого самоврядування, адміністрації великих житлових комплексів, шкільних комітетів, керівники груп волонтерів тощо. Вважається, що поліцейські пункти, розміщені по всій території країни, виконують основну роль у підтриманні громадського порядку і безпеки на первинному рівні. Суть поліцейської політики, здійснюваної в сучасній Японії, полягає в профілактиці злочинності – як первинної, так і вторинної, рецидивної, у тісній співпраці правоохоронних органів з широкими колами населення.

Японська поліція одна з найбільш технічно оснащених у світі. Успіх поліцейської політики японської держави досягається завдяки її соціально орієнтованій спрямованості, зверненням до різних форм неформального соціального контролю, сімейній політиці, спрямованій на вироблення соціально корисних стереотипів поведінки, спеціальним заходам з боку громадськості щодо ресоціалізації злочинців, оптимальному співвідношенню поліцейської діяльності та специфічної логіки взаємин, притаманної японцям. Роль громадськості пояснює і ефективність діяльності японської поліції за найвищої серед розвинених країн професійної завантаженості поліцейських [12].

Таким чином, маючи різні традиції, історичний досвід, зарубіжні країни використовують доступні їм ресурси та інновації для максимального підвищення ефективності забезпечення громадської безпеки в інтересах громадянина і суспільства, здійснивши перехід від “кризової моделі діяльності поліції” – репресивні заходи до “соціально орієнтованої моделі” – профілактика і попередження злочинності в межах упровадження соціального партнерства поліції і громадян.

Отже, взаємодія поліції з громадськістю – це орієнтований на суспільство підхід, згідно з яким ефективна охорона порядку залежить від допомоги і підтримки населення, життя і спокій якого охороняється [13].

В умовах розширення повноважень органів місцевого самоврядування у процесі такої взаємодії, застосування розглянутих моделей сприятиме підвищенню якості роботи поліції на місцях.

Крім того, велику увагу слід приділяти підготовці та перепідготовці поліцейських, адже вони повинні мати спеціальну освіту, володіти не тільки професійними, а й особистими якостями, необхідними для роботи в поліції. У цьому питанні показовий досвід Швеції, з якої, безумовно, варто брати приклад. Наступним важливим кроком є розвиток двосторонньої взаємодії між дільничними поліцейськими, які мають бути поінформовані про все, що відбувається на підвідомчій їм території, і громадянами. Слід розвивати (як свідчить досвід зарубіжних країн) систему профілактичних заходів, залучати якомога більше громадян для участі в них; підтримувати й удосконалювати механізм громадського моніторингу, який слугує критерієм оцінки ефективності виконання завдань поліцією; покращувати імідж поліцейських в очах населення за допомогою нового позитивного досвіду взаємодії громадян з правоохоронними органами, які якісно виконують свої обов'язки.

Таким чином, необхідно прагнути до побудови сучасної та дієвої правоохоронної системи, здатної захищати права громадян, орієнтуватися на потреби не тільки держави, а й суспільства. В складних умовах сьогодення для України втілення й дотримання на практиці партнерських відносин між громадськістю та поліцією стане відправною точкою в покращанні не тільки рівня життя населення, а й іміджу держави на міжнародній арені [13].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бугайчук К.Л., Гузь В.А., Святокум І.О.* та ін. Зарубіжний досвід організації взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування в контексті децентралізації державної влади: наук.-метод. рекомендації. Харків: Харк. нац. ун-т. внутр. справ, 2015. 44 с.
2. *Banton M.* The Policeman in the Community. L.; Tavistok, 1964. 296 p.
3. *Seagrave J.* What's in a World? Community Policing Britain, USA and Canada. The Police Journal. Great Britain. 1996. January. P. 30–40.
4. *Greenberg M.A.* Auxiliary police: the citizen's approach to public safety. Westport, CT: Greenwood Press, 1984. 223 p.
5. *Fehervary J.* Editorial: Research and Science in CEPOF – A Personal Retrospect. European Police Science and Research Bulletin. Summer 2011. Issue 5. P. 4–12.
6. *Dobrin A., Wolf R.* What we know and what we don't know about volunteer policing in the United States. International Journal of Police Science and Management. 2016. Vol. 18(3). P. 220–227.
7. Поліцейська діяльність, орієнтована на громаду, в Європі: концепція, теорія та практика: серія посібників “Європейська мережа попередження злочинності (EUCPN)”. Посібник № 2. 2012. 136 с.
8. Edinburgh Local Policing Plan 2014. URL: <http://www.scotland.police.uk/assets/pdf/142349/edinburgh/216185/217030/217034?view=Standard> (дата звернення: 22.10.2017).
9. *Кораблев С.Е.* Социально-ориентированная стратегия деятельности полиции как фактор ее профессиональной эффективности. Вестник Воронежского института МВД России. 2013. № 1. С. 148–155.
10. *Cohrane R., Phillips S.* The Training of Community Liason Officers. New Directions in Police Training. L., 1988. P. 39–52.
11. *Квашиш В.Е.* Основные тенденции преступности в США: научный портал МВД России. 2012. № 1. С. 53–58.
12. *Морозов Н.А.* Преступность и борьба с ней в Японии. СПб.: Юрид. центр Пресс. 2003. С. 59.
13. *Майстренко М.М.* Імплементація концепції community policing: від філософської доктрини до дієвого стратегічного напрямку. Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ. Львів, 2017. № 2 (44). С. 39–46.

Отримано 06.11.2017