

ВИКОРИСТАННЯ СУЧАСНИХ СВІТОВИХ ТЕНДЕНЦІЙ У ПРОЦЕСІ СТАНОВЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЯК ОРГАНУ НАДАННЯ ПОСЛУГ

Статтю присвячено вивченню основних сучасних світових тенденцій формування поліції як органу обслуговування населення у сфері громадського порядку. Проаналізовано теорії «найвищої цінності», «проактивного обслуговування населення», «community policing», соціалізації поліції, з'ясовано їх вплив на реформу Національної поліції в Україні. Визначено можливості подальшого удосконалення організаційного, нормативного та кадрового забезпечення діяльності Національної поліції в Україні на основі використання апробованого досвіду країн розвинутої демократії у сфері надання послуг населенню.

Ключові слова: Національна поліція, послуги, що надаються поліцією, проактивне обслуговування населення, соціалізація поліції, сервісна концепція держави.

Постановка проблеми. Реформа Національної поліції визнається одним із найбільших досягнень України з часів Революції гідності. Залучення іноземних фахівців суттєво сприяло ефективності створення принципово нового органу та підготовки фахівців для забезпечення його функціонування. Водночас реформу Національної поліції не можна вважати завершеною, а подальші кроки для удосконалення її діяльності потребують виважених кроків, які ґрунтуються на вже опрацьованих у світі моделях соціалізації правоохоронних органів. Таким чином, ґрунтовне вивчення досвіду інших країн, які фактично втілили ідею трансформації поліції з репресивно-карного органу в орган служіння суспільству, сприятиме утвердженню авторитету Національної поліції України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом питання реорганізації правоохоронної системи стали предметом пильної уваги науковців. Перспективи впровадження сервісної складової у діяльність поліції в Україні на основі світового досвіду вперше було осмислено І. Кріцаком у розрізі загальної теорії права. Адміністративно-правові аспекти надання поліцією в Україні послуг лише почали вивчатися вітчизняними вченими.

Так, окремі публікації деяких авторів, зокрема, О. Юніна, С. Шатрави, О. Сосновника, Д. Денисюк, висвітлюють підстави і процедуру надання поліцією адміністративних послуг. У той же час теоретичне підґрунтя стратегії розбудови поліції як сервісної інституції, чия діяльність спрямована на задоволення суспільних потреб та потреб окремих індивідів, досі не сформоване.

Метою статті є визначення сучасних світових тенденцій функціонування органів поліції як таких, чия діяльність спрямована на забезпечення надання послуг, й можливості їх використання у процесі реформування цього правоохоронного органу в Україні. Досягнення цієї мети можливе за умови вирішення таких завдань: визначити принципи перебудови правоохоронних органів; виокремити найбільш поширені концепції діяльності поліції як сервісного органу в країнах розвинутої демократії; окреслити українську пореформену модель Національної поліції та визначити її переваги й недоліки; з'ясувати можливості врахування досвіду інших країн у досліджуваній сфері для подальшого удосконалення функціонування Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу. Потреба у перегляді традиційного бачення призначення і діяльності правоохоронних

органів, передусім поліції, набула критичного вираження вже в середині ХХ століття. Фрагментарні спроби реформування діяльності поліції в окремих країнах, які продемонстрували свою успішність, стали каталізатором загального перегляду місії поліції та були виражені у Кодексі поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку, затвердженому резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 р. № 34/169. Цей документ закріпив ідею служіння поліції суспільству (як на загальнодержавному рівні, так і на рівні окремих общин) [1]. Основи нової ідеології поліціювання закладено Р. Пілом та А. Воллмером, які відзначали, що поліція повинна бути стабільною, ефективною, добре інформованою, підконтрольною уряду і доступною для населення організацією, яка діє у спокійній, впевненій манері.

Сформований мейнстрим перегляду поліцейської функції в державі продовжив справляти вплив на реформу поліції як соціально значущої інституції в країнах Західної Європи та Америки. Так, у Великій Британії було прийнято концепцію «найвищої цінності» (best value), яка визначила нові принципи діяльності місцевих органів влади та позначилася на організації діяльності поліції [11, с. 276]. Філософія політики «найвищої цінності» передбачає можливість вибору постачальника послуг, в тому числі послуг, які традиційно закріплені за поліцією. Територіальна громада отримала можливість звернення за такими послугами до інших агентств, якщо їхні послуги краще відповідають вимогам найвищої якості. Нові обставини змусили поліцію переформатувати свою діяльність як постачальника послуг, орієнтуватися на вимірювання якості результатів діяльності, активізувати діалог із громадою. У процесі переходу до нових умов було сформовано нову доктрину поліцейської діяльності, що ґрунтується на таких елементах: 1) місія поліції – забезпечення безпечного та справедливого суспільства, в якому права та відповідальність кожного громадянина та громади враховані та збалансовані; 2) цілі поліції – забезпечення безпеки, зниження рівня злочинності, відновлення правосуддя, що сприяє збереженню довіри до влади та закону;

3) принципи діяльності поліції – чесність, співробітництво, відповідність місцевим пріоритетам, ефективність та продуктивність; 4) завдання поліції – забезпечення порядку та зниження рівня злочинності шляхом виявлення та усунення причин її виникнення, покращення безпеки на дорогах та зменшення нещасних випадків, боротьба з організованою та міжнародною злочинністю, боротьба з тероризмом, справедливе ставлення до підозрюваних, надання допомоги жертвам та свідкам злочинів [11, с. 14].

Як справедливо відзначають фахівці, зміни, що відбуваються в поліції Великобританії, віддзеркалюють загальну тенденцію переоцінки оперативної поліцейської діяльності, яка поширилася у багатьох країнах світу, на користь розвитку стратегій попередження злочинів засобами громади, збільшення кількості піших патрулів, створення системи місцевої відповідальності і т. п. [5, с. 8–17].

Нова ідеологія поліцейської діяльності виражена у доктрині KAPRA, яку покладено в основу функціонування поліції Канади. Поліція і населення – партнери, які рівною мірою несуть відповідальність за стан правопорядку в державі, при цьому громадяни визнаються клієнтами для поліції і надають оцінку ефективності її діяльності. Профілактика правопорушень, відновлення справедливості стосовно потерпілого, недопущення подальшого залучення громадянина до злочинної діяльності (повернення людини суспільству) є основним завданням поліції [9, с. 64]. При цьому важливим аспектом функціонування поліції в Канаді є мінімальне застосування сили під час вирішення конфліктних ситуацій.

Ідея використання децентралізованих установ з метою надання державних послуг запроваджена й у США. Саме децентралізоване управління здатне забезпечити надання послуг більш оперативно і при більш повному врахуванні місцевих умов. Попри те, що немає загальноприйнятих стандартів за структурою місцевих органів і за масштабами повноважень, наданих їхнім посадовим особам, у низці відомств керівники місцевого рівня наділені всіма повноваженнями щодо реалізації програм

надання послуг, тоді як в інших відомствах представники міністра можуть лише незначно впливати на хід виконання програм (найчастіше вони відповідають лише за відносини між відомствами та сферами державної влади).

У Чехії основні завдання щодо забезпечення виконання сервісної функції відповідно до Закону про поліцію покладають саме на регіональну та муніципальну поліції, підрозділи яких є більш гнучкими у рішенні місцевих проблем, ніж національна поліція. Прикладом організаційних змін щодо обслуговування поліцією звичайних громадян є створення так званого «столу скарг» у кожному поліцейському відділку [6, с. 72].

Варто акцентувати увагу на деяких моделях (концепціях) поліцейської діяльності. Так, концепція «сучасної боротьби зі злочинністю», характерна для ФРН та деяких інших країн Європи, ґрунтується на тому, що головне місце в діяльності кримінальної поліції посідає не попередження, припинення або розкриття злочинів, а «орієнтування в злочинному середовищі». Поліція повинна активно втручатися в кримінальні події, конспіративно проникати в злочинні угруповання, займатися вербуванням і навіть у разі потреби провокувати вчинення злочину [4, с. 125].

Для скандинавської моделі боротьби зі злочинністю характерні такі особливості: 1) створення при Міністерстві юстиції Національної Ради з питань попередження злочинів, яка здійснює планування і координацію діяльності всіх органів, що займаються проблемами боротьби зі злочинністю; 2) створення системи компенсації шкоди жертвам правопорушень із державних фондів; 3) надання безкоштовної юридичної допомоги жертвам насильницьких і статевих злочинів незалежно від матеріального стану потерпілих [3, с. 54]. Дж. Клейніг підкреслював, що поліція є соціальним інститутом, покликаним забезпечувати фундаментальні права людини і охороняти соціальний спокій. Основною метою її діяльності є досягнення згоди в суспільстві [12, с. 36–37].

На особливу увагу заслуговує так звана концепція комунального поліціювання (community policing), яка вперше виникла в країнах англо-американської системи

права у 70-х рр. ХХ ст., а потім із певними варіаціями поширилася в державах континентальної Європи. Єдине тлумачення цієї концепції внаслідок розмаїття форм відсутнє, але більшість її прихильників підкреслюють, що функціонування поліції має бути зорієнтоване на поширення демократизму відповідно до потреб суспільства й на основі партнерських відносин із ним [4, с. 122]. Community policing є моделлю поліцейської діяльності, яка повністю відповідає потребам сучасного суспільства і дозволяє змінити поліцейську парадигму з вузької концепції поліцейської охорони на більш широку – поліцейську службу [10]. Замість традиційного завдання – зниження рівня злочинності – сучасна поліція націлена на вирішення широкого кола соціальних проблем [16, с. 17]. Концептуальною основою подібних змін стала впевненість у тому, що злочинність у межах відповідної території може бути знижена за допомогою дослідження характеристик і проблем цього району і подальшого застосування відповідної стратегії та конкретних заходів. Такими проблемами можуть бути, наприклад, перенаселеність певного району, що сприяє пограбуванням та хуліганським витівкам з боку молоді. Для того, щоб знизити рівень злочинності, необхідно спрямувати зусилля на вирішення тих проблем, на які вказує громадська думка.

Отже, завдання зниження рівня злочинності у новій інтерпретації – це дещо більше, ніж досягнення нижчих, порівняно з попереднім періодом, показників крадіжок, пограбувань, убивств. Воно включає в себе вирішення низки проблем, які, можливо, прямо не стосуються злочинності, але створюють сприятливі умови для її поширення, а також спричиняють зниження відчуття страху і небезпеки у людей, що населяють відповідні географічні райони [4, с. 115].

У США прослідковується тенденція розширення обсягу «некримінальних» функцій поліції, що перетворює її на специфічний орган із надання різноманітних соціальних послуг. Департаментом поліції США визначено 32 функції поліції, безпосередньо пов'язані з наданням послуг населенню [2, с. 23].

Отже, можна зазначити, що в діяльності сучасної поліції переважної більшості демократичних країн у якості провідної висувається концепція поліції на службі у громадськості (community policing), в основу якої покладено тезу про те, що поліція не може самостійно контролювати злочинність та підтримувати правопорядок, а потребує підтримки громадськості для вирішення зазначених питань.

Таким чином, за сучасних умов у розвинутих демократичних країнах світу утверджується погляд на поліцію як відкриту систему, яка спрямована на обслуговування громадськості, аналіз стану соціуму та причин злочинності, гнучко та оперативно реагує на зміни соціуму. Отримує розвиток концепція «проактивного» обслуговування населення, згідно з якою органи поліції повинні займати не реактивну, а проактивну позицію, здійснюючи постійну профілактику соціальної напруги та попередження злочинів за допомогою вирішення проблем громадян і реалізації програм самообслуговування у сфері забезпечення безпеки. Необхідною вимогою щодо діяльності сучасної поліції визнано те, що поліція має працювати для громади, бути підзвітною громаді, якій вона служить, і співпрацювати з громадою. Ця вимога визначає стратегію діяльності та розвитку поліції в більшості країн світу.

Домінуючим типом поліції стає модель «служіння суспільству», яка заснована на парадигмі соціального партнерства. Згідно з цією моделлю поліцейський відіграє вже не репресивну та автократичну роль, а виконує позитивну, підтримуючу функцію, певною мірою подібну до функцій соціального працівника. Характеризуючи проблему взаємозв'язку соціальної роботи і поліції, американські фахівці зазначають, зокрема, що між ними є багато спільного, і насамперед їх об'єднує загальна мета – ефективне обслуговування населення, допомога громадянам і їх захист. У цій діяльності вони доповнюють один одного, використовуючи власні методи та засоби діяльності [9, с. 51].

Водночас сучасне бачення поліції як сервісної інституції, окрім очевидних переваг, зумовлює і потенційні загрози. Так, по-перше, функція боротьби зі злочинні-

стю відходить на другий план, оскільки основним напрямком діяльності стає профілактика. Такий стан речей на початковому етапі суттєво погіршує криміногенну ситуацію в регіонах і державі в цілому. По-друге, реалізація ідеї функціонування поліції як органу надання послуг можлива лише у зрілому громадянському суспільстві, яке готове до співпраці з поліцією, спроможне активно долучитися до забезпечення правопорядку. В іншому випадку поліція не зможе забезпечити належний стан правопорядку. Саме ці загрози повною мірою проявили себе в Україні в період переходу від старої системи органів внутрішніх справ до поліції нового типу.

Аналіз нормативної бази й практичної діяльності поліції за кордоном демонструє той факт, що у демократичній державі репресивні й каральні функції поступаються забезпеченню законності та правопорядку, профілактики і контролю за злочинністю, наданню широкого спектра соціальних послуг громадянам. Сама діяльність поліції розглядається як одна з соціальних послуг, оплачених населенням. Подібна концепція базується на такій формулі: влада поліції делегується за законом від населення і для населення. Поліцейська діяльність будується на демократичних засадах відповідно до потреб суспільства, при цьому на громадянах лежить частина відповідальності за криміногенну ситуацію в країні [4, с. 65]. Отже, такий підхід створює необхідні умови для розвитку партнерських відносин між громадянами, їх добровільними об'єднаннями та поліцейськими підрозділами, відбувається так звана «соціалізація поліції». З одного боку, підвищується роль поліції в суспільстві завдяки зміцненню її контактів з населенням, виконанню нею поліцейських і «неполіцейських» функцій [8, с. 69], а з іншого – сутність правоохоронної діяльності розширюється завдяки підтримці громадськості, правопорядок забезпечується внаслідок поєднання зусиль так званої «великої п'ятірки»: поліції, суспільства, соціальних організацій, політичних лідерів і засобів масової інформації [13, с. 21]. Головні напрямки підвищення ефективності поліцейської діяльності західні дослідники вбачають у зміцненні контактів з населен-

ням, у соціалізації поліції та її перетворенні в «орган надання масових послуг» [14, с. 32–35].

Соціалізація органів правопорядку в розвинених країнах світу сприяє пом'якшенню напруги між суспільством та поліцією. Працівники поліції сприймаються вже не як представники карально-репресивної державної машини, а як особи, що перебувають на службі у громадянського суспільства. Підвищенню рівня довіри з боку громадян сприяє і той факт, що населення бере участь у плануванні й визначенні пріоритетів діяльності поліції [15, с. 10]. Ця діяльність має і зворотний вплив, сприяючи підвищенню мотивації праці самих поліцейських та рівня їх задоволення своєю роботою, оскільки вони працюють у позитивно налаштованому соціальному середовищі [7, с. 296].

Висновки і пропозиції. Функція послуг поліції більше пов'язана з сучасною місією поліції стосовно населення, аніж із наділенням її широкими повноваженнями щодо надання додаткових послуг. Зрозуміло, що поліція не може брати на себе надто велику відповідальність у сфері надання послуг, тому кожна держава повинна напрацювати основні напрями діяльності поліції в цій сфері та передбачити механізми їх виконання [9, с. 47]. Отже, можна сказати, що європейський простір проголошує функцію надання послуг населенню поліцією як вираження загальної тенденції розуміння її ролі в суспільстві. Надання поліцією послуг населенню в демократичних країнах розглядається як одна зі складових суспільно-орієнтованої концепції діяльності поліції, або community policing.

Упровадження якісних систем управління в роботу поліції здійснюється в рамках загального реформування сектору державного управління кожної з держав. Незважаючи на різноманітні підходи до запровадження цієї моделі, які зумовлені особливостями та традиціями історичного розвитку, домінуванням тієї чи іншої форми правління, участю уряду в розробленні та впровадженні таких ініціатив, спільним залишається орієнтація на громадянина як головного замовника та споживача послуг, які йому надає держава, в тому чис-

лі в особі поліції. При цьому характерним моментом європейської практики є втілення тези про те, що поліція не єдиний та визначальний орган, який відповідає за безпеку та правопорядок у державі. Відповідальними за стан справ у цій сфері є всі органи державної влади (в тому числі поліція), які свою діяльність будують таким чином, щоб громадяни були активними учасниками вирішення проблем, з якими вони стикаються.

Список використаної літератури:

1. Кодекс поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку : резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 р. № 34/169 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_282.
2. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ: загальна частина / Ю. Римаренко, Є. Моїсеєв, В. Олефір та ін.]. – К. : КНТ, 2008. – 816 с.
3. Ведерникова О. Теория и практика борьбы с преступностью: скандинавская уголовно-правовая и криминологическая модель / О. Ведерникова // Государство и право. – 2008. – № 7. – С. 53–61.
4. Кріцак І. Функція надання послуг населенню органами внутрішніх справ : теоретико-правовий аспект : дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / І. Кріцак. – Х., 2010. – 226 с.
5. Матюхіна Н. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління : [монографія] / Н. Матюхіна ; заг. ред. О. Бандурки. – Х. : Консум, 2001. – 131 с.
6. Окопник О. Органи внутрішніх справ в організаційно-правовому механізмі реалізації виконавчої влади в Україні : дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. Окопник. – Х., 2007. – 179 с.
7. Поволоцький О. Модель «Community Policing» як майбутнє поліцейської діяльності (досвід Англії та Уельсу, США і Канади) / О. Поволоцький // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 1999. – Вип. 8. – С. 294–302.
8. Свон Р. Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России : науч. изд. / Р. Свон ; под общ. ред. В. Сальникова. – СПб. : Алетейя ; С.-Пб ун-т МВД России, 2000. – 288 с.
9. Юнін О. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності

- підрозділів поліції і можливості його застосування в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О. Юнін. – Х., 2015. – 462 с.
10. Bennett T. Recent developments in community policing / T. Bennett // Stephens M. & Becker S. Police force, police service. – London : MacMillan, 1994. – P. 107–130.
 11. Core issues in policing / Edited by F. Leishman, B. Loveday, S. Savage. – 2nd ed. – Harlow, 2000.
 12. Kleinig J. The Ethics of Policing / J. Kleinig ; Cambridge Studies in Philosophy and Public Policy. – Cambridge : Cambridge University Press, 1996. – 337 p.
 13. Rosenbaum D. The Challenge of Community Policing. Testing the Promises / D. Rosenbaum. – London: SAGE Publications, 1994. – 302 p.
 14. Shafer K. High-Performance Policing for the 21st Century / K. Shafer // Police Chief. – 1997. – Vol. 64. – P. 32–35.
 15. Trojanowicz R. The philosophy and role of community policing / R. Trojanowicz, D. Carter ; National Neighborhood Foot Patrol Center. – East Lansing : MI, 1988. – 32 p.
 16. Understanding Community Policing: A Framework for Action / The Community Policing Consortium. – Washington, DC : Bureau of Justice Assistance, 1994. – 69 p.

Била-Тюрина Ю. З. Использование современных мировых тенденций в процессе становления Национальной полиции как органа предоставления услуг

Статья посвящена изучению основных современных мировых тенденций формирования полиции как органа обслуживания населения в сфере общественного порядка. Проанализированы теории «высшей ценности», «проактивного обслуживания населения», «community policing», социализации полиции, установлено их влияние на реформу Национальной полиции в Украине. Определены возможности дальнейшего совершенствования организационного, нормативного и кадрового обеспечения деятельности Национальной полиции в Украине на основе использования апробированного опыта стран развитой демократии в сфере предоставления услуг населению.

Ключевые слова: Национальная полиция, услуги, предоставляемые полицией, проактивное обслуживание населения, социализация полиции, сервисная концепция государства.

Bila-Turina Y. Using modern global trends in the formation of the National Police as an organ of service

The article is devoted to the study of major contemporary global trends forming the police as a body of public service in the field of public order. Analyzes the theory of «highest value», «proactive public service», Community Policing, socialization police found their influence on the reform of the National Police in Ukraine. Defined opportunities for further improvement of the institutional, regulatory and staffing of the National Police in Ukraine on the basis of proven experience of developed democracy in the provision of public services.

Key words: National Police, services provided by the police, proactive services, police socialization, service concept of the state.