РОЗДІЛ VI

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ДЛЯ ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

УДК: 351.74

DOI: <https://doi.org/10.32366/2523-4269-2021-76-3-169-174>

Анісімов Кирило Ігорович,
заступник начальника Управління
організаційно-аналітичного забезпечення
та оперативного реагування
(ГУНП в Запорізькій області, м. Запоріжжя)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2760-0500>

СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ «COMMUNITY POLICING» У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті з'ясовано сутність та значення концепції «Community Policing» у діяльності органів Національної поліції України. Установлено, що вказана соціально орієнтована модель передбачає наділення територіальних громад адміністративними повноваженнями, які дозволяють впливати на якість надання поліцейських правоохоронних послуг. Констатовано, що реалізація принципу «community policing» потребує вироблення стратегічних напрямів протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням спільними зусиллями поліції та громади, збільшення кількості піших патрулів, залучення до їх складу представників територіальних громад, створення організаційно-правових умов для запровадження механізму громадського контролю та відповідальності поліції на місцевому рівні. Класифіковано форми взаємодії територіальних громад та поліції залежно від: реалізації завдань, поставлених перед учасниками партнерських відносин; змістовного наповнення завдань; сфери діяльності; характеру взаємодії; тривалості взаємодії; ініціатора взаємодії.

Ключові слова: community policing; взаємодія; Національна поліція України; територіальні громади; поліцейські послуги; правоохоронна діяльність; громадянське суспільство; охорона публічного порядку; протидія злочинності; адміністративні правопорушення.

Постановка проблеми. Питання щодо налагодження тісних партнерських відносин між поліцією та громадою вже протягом багатьох років не втрачає своєї актуальності як серед державних діячів, так і серед представників наукової спільноти.

Дійсно, зі збільшенням кола суб'єктів, які беруть участь у реалізації правоохоронної функції держави, підвищенням ролі територіальних громад в організації забезпечення публічного порядку та безпеки, питання налагодження партнерських відносин між поліцією та територіальними громадами набуває особливого значення.

Аналіз проблем щодо взаємодії поліції та інститутів громадянського суспільства дає підстави для висновку, що, незважаючи на значний інтерес представників правової науки до вказаної проблематики [1–7], досвід такої взаємодії і дотепер залишається малодослідженим та недостатньо оціненим.

Тому одним із напрямів наукового пошуку, який потребує ретельного вивчення, стала низка питань щодо діяльності поліції, орієнтованої на потреби громади («community policing»). На сьогодні вказаний напрям службової діяльності Національної поліції України має пріоритетне значення та є основною функцією поліцейських структур багатьох країн світу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Фрагментарні спроби з'ясування сутності та значення концепції «Community Policing» в діяльності органів Національної поліції України здійснили: Є. І. Бородин, Дж. Віллер, Н. Т. Гончарук, Дж. Грехем, І. О. Дробот, Т. О. Коломєць, О. П. Копіна, І. С. Кравченко, Ю. О. Куц, Б. О. Логвиненко, А. Лонгстафф, П. Д. Матвієнко, О. С. Мірошник, Ю. Б. Молодожен, В. В. Наконечний, М. К. Налла, А. Ф. Ноздрачов, О. В. Решеvecь, О. О. Сердюк, С. М. Серьогін, К. Стенсон, А. Фанк, Дж. Чепмен, С. Чарномські, Ю. П. Шаров. Водночас ця проблема потребує проведення подальшого наукового пошуку, зокрема в частині визначення мети, функцій, завдань та компетенції поліції в процесі встановлення партнерських відносин із громадянським суспільством.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі чинного адміністративного законодавства та практики його реалізації з'ясувати сутність та значення концепції «Community Policing» в діяльності органів Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу. Дефініцію терміна «community policing» нині не уніфіковано. У найзагальнішому значенні вказане правове поняття розуміють як правоохоронну діяльність, орієнтовану на потреби громади [8, с. 8].

Незважаючи на те, що окремі соціально орієнтовані, так звані «прогромадські» риси в поліцейській діяльності з'явилися наприкінці XIX ст. у Великій Британії [9, с. 373], широкого розповсюдження тенденція до «соціалізації» поліції набула у США в 80-ті рр. XX ст. [10, с. 520], коли пріоритети в діяльності поліції поступово змінилися від статистичних показників рівня злочинності на рівень громадської думки про діяльність поліцейського відомства та довіру населення до нього.

Сьогодні можна з упевненістю стверджувати, що концепція «Community Policing» запроваджена в діяльність правоохоронних органів багатьох розвинутих країн, однак розуміння її змісту та принципів функціонування мають особливості залежно від специфіки організаційно-правового забезпечення системи правоохоронних органів конкретної держави.

Зокрема, А. Лонгстафф характеризує «community policing» як підхід, сфокусований на споживачах правоохоронних послуг (англ. customer led approach), спрямований на встановлення партнерських відносин із громадою в превенції та виявленні злочинів, а також на зниження побоювань злочинності та підвищення якості життя [11, с. 9]. До того ж учений цілком доречно робить акцент на головному завданні налагодження партнерських відносин поліції та громади – наданні поліцейських послуг, які відповідно до статті 2 Закону України «Про Національну поліцію» зобов'язують поліцію забезпечувати публічну безпеку та порядок; охороняти права і свободи людини, інтереси суспільства та держави; протидіяти злочинності тощо [12].

Варто зауважити, що надання поліцейських послуг є головним, але не єдиним завданням налагодження партнерських відносин між поліцією та територіальною громадою. Провідний німецький фахівець у галузі поліцейського права А. Фанк

виокремлює такі завдання, основою яких є соціальна концепція «Community Policing»: 1) запобігання та обмеження злочинності; 2) викорінення негативних соціальних явищ (вулична проституція, споживання алкогольних напоїв у громадських місцях, агресивне жебрацтво, графіті, засмічення вулиць); 3) підвищення почуття безпеки та якості життя населення; 4) ініціювання активності громадян й утворення коаліції з метою підтримки публічної безпеки та порядку; 5) покращення ставлення населення до поліції; 6) підвищення комфорту життя в громадах (як кінцевий результат) [13, с. 18].

Аналіз наведених тверджень дає змогу зробити висновок, що наразі немає єдності стосовно змістовного наповнення принципу «community policing», навіть більше – його нормативного визначення. Діяльність поліції, спрямовану на забезпечення соціальних потреб громади, водночас можна розглядати як філософію, здатну генерувати нові методи партнерських відносин, орієнтованих на забезпечення публічної безпеки й правопорядку. Її фундаментом є основоположна ідея організації державного управління, яка полягає у зміні методів правоохоронної діяльності поліції, яка зрештою повинна бути спрямована на забезпечення потреб територіальної громади.

За словами Б. О. Логвиненка, правоохоронна модель «community policing» може бути дороговказом для вдосконалення діяльності поліції та розбудови її взаємодії з суспільством на засадах партнерства і має на меті співпрацю з окремими громадянами, групами громадян, громадськими організаціями для виявлення та вирішення проблем, які негативно впливають на якість життя і стан правопорядку в конкретних населених пунктах, районах та регіонах [14, с. 4]. У цілому погоджуючись із висловленим твердженням, варто уточнити, що серед перелічених автором суб'єктів взаємодії з поліцією («громадяни», «групи громадян», «громадські організації») фактично немає основного учасника таких відносин – територіальної громади та її виконавчих органів, які разом з населенням відповідної територіальної одиниці, згідно зі статтею 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відіграють роль первинного суб'єкта місцевого самоврядування та основного носія його функцій і повноважень [15].

Слід зазначити, що характерною рисою напрямів адміністративної діяльності поліції є їхня універсальність, яка свідчить про те, що поліція рівною мірою взаємодіє як з органами державної влади, так і з громадськими утвореннями. А тому в контексті нашого дослідження викликає науковий інтерес зовнішньо-організаційний напрям поліцейської адміністративної діяльності, у межах якої поліція взаємодіє з територіальними громадами.

А. Ф. Ноздрачов вважає, що взаємодія громадських об'єднань з правоохоронними органами здійснюється безпосередньо (коли обидва суб'єкти спільними зусиллями вирішують спільні завдання) й опосередковано (коли правоохоронний орган засновує структуру, до складу якої входять представники громадських об'єднань) [16, с. 19]. Основні форми взаємодії громадських об'єднань з правоохоронними органами, на його думку, такі: обмін інформацією, спільне правове просвітництво громадян, участь громадських об'єднань в ухваленні рішень правоохоронними органами шляхом спільного обговорення та вироблення конкретних рішень, добровільної громадської експертизи проєктів нормативних правових актів.

Очевидно, автор виявив далеко не всі можливі й реально використовувані форми взаємодії, обмежився тільки «кабінетними» формами, тоді як громадські об'єднання беруть активну участь у такій практичній правоохоронній діяльності, як пошук зниклих безвісти, протидія розповсюдженню наркотиків, спільне патрулювання території і т. д.

На законодавчому рівні партнерські відносини поліції та територіальних громад здійснюються у формі підготовки спільних проєктів між указаними інституціями, порядок реалізації яких установлено у статті 89 Закону України «Про Національну поліцію». Зокрема, частина 1 зазначеної статті передбачає підготовку та реалізацію спільних проєктів між територіальними громадами та поліцією в процесі їх взаємодії для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань [12]. Також цей законодавчий акт визначає форми контролю

громади за діяльністю органів поліції (статті 86–90 Закону України «Про Національну поліцію»).

Водночас інші форми спільної діяльності поліції та територіальних громад указані в Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [17], стаття 1 якого закріплює право громадян створювати громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку й державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин [17].

Висновки. Концепція «Community Policing» в діяльності органів Національної поліції України передбачає: а) наділення територіальних громад адміністративними повноваженнями, які дозволяють впливати на якість надання поліцейських правоохоронних послуг; б) зміну усталеного в суспільстві стереотипу про залучення громадськості поліцією тільки для участі в охороні публічного порядку та протидії злочинності.

Реалізація вказаної концепції потребує вироблення стратегічних напрямів протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням спільними зусиллями поліції та громади, збільшення кількості піших патрулів, залучення до їх складу представників територіальних громад, створення організаційно-правових умов для запровадження механізму громадського контролю та відповідальності поліції на місцевому рівні.

Автором класифіковано форми взаємодії територіальних громад та поліції за такими критеріями:

- залежно від реалізації завдань, які поставлені перед учасниками партнерських відносин: планові, позапланові; постійні, тимчасові;
- залежно від змістовного наповнення завдань: соціальні, економічні, культурні і т. д.;
- залежно від сфери діяльності: міжгалузеві, міжрегіональні, міждержавні;
- залежно від характеру взаємодії: інформаційні, організаційні, координаційні;
- залежно від тривалості взаємодії: короткочасні, тривалі, поточні;
- залежно від ініціатора взаємодії: за ініціативою територіальної громади, за ініціативою поліції, за ініціативою інших суб'єктів взаємодії (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, засоби масової інформації).

Основним завданням установа партнерських відносин між поліцією і територіальними громадами є забезпечення прозорості поліцейської діяльності, розвитку діалогу та налагодження порозуміння між громадськістю та поліцією, заснованому на аналізі рівня криміногенної обстановки в регіоні, з метою забезпечення публічного порядку шляхом оперативного реагування на кримінальні й адміністративні правопорушення.

Список використаних джерел

1. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук та ін.; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. 278 с.
2. Коломоєць Т. О., Матвієнко П. Д. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України : монографія. Запоріжжя, 2011. 256 с.
3. Дробот І. О. Гарантування місцевого самоврядування: теоретико-методологічний аспект : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2006. 287 с.
4. Куц Ю. О. Проблемне поле державного управління: концептуальна демаркація. *Публічне управління: теорія та практика*. 2011. № 1. С. 3–10.
5. Куц Ю. О., Решевець О. В. Територіальна громада: управління розвитком : монографія / за заг. ред. Ю. О. Куца. Харків : Константа, 2013. 540 с.
6. Молодожен Ю. Б. Самодостатність територіальних громад: системний підхід : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. 370 с.

7. Наконечний В. В. Управління містом: теоретико-методологічний вимір : монографія. Харків : Цифр. друкарня № 1, 2012. 263 с.
8. Копіна О. П. Діалог поліції та громади як соціальна технологія впровадження принципів community policing у місцевій громаді : метод. рек. / О. П. Копіна, О. С. Мірошник, О. О. Сердюк; Фонд Міст. Демократії; Лаб. мир. рішень; Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2018. 124 с.
9. Stenson K. Community policing as a government technology. *Economy and Society*. 1993. Vol. 22 (3). P. 373–389.
10. Nalla M. K. Democratic policing: a comparison of police officers' perceptions of their role and functions in transitional societies. *Journal of Criminal Justice and Security*. 2009. Vol. 4. P. 520–535.
11. Longstaff A., Willer J., Chapman J., Czarnomski S., Graham J. Neighbourhood policing: Past, present and future : a review of the literature. L. : The Police Foundation, 2015. P. 9.
12. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
13. Funk A. Community Policing in den USA. *Bürgerrechte&Polizei*. Heft 64. Berlin. 1999. №. 3. S. 16–27.
14. Логвиненко Б. О., Кравченко І. С. Взаємодія поліції та суспільства на засадах партнерства в діяльності підрозділів превентивної діяльності : методичні рекомендації. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2018. 20 с.
15. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
16. Ноздрачев А. Ф. Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI в. *Журнал российского права*. 2005. № 9. С. 19–20.
17. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338.

References

1. Upravlinnia stratehichnym rozvytkom obiednanykh terytorialnykh hromad: innovatsiini pidkhody ta instrument : monohrafiia [Management of strategic development of united territorial communities: innovative approaches and tools : monograph] / S. M. Serohin, Yu. P. Sharov, Ye. I. Borodin, N. T. Honcharuk ta in.; za zah. ta nauk. red. S. M. Serohina, Yu. P. Sharova. Dnipropetrovsk : DRIDU NADU, 2016. 278 s. [in Ukrainian].
2. Kolomoiets, T. O., Matviienko, P. D. (2011). Kontrol za dialnistiu orhaniv mistsevoho samovriaduvannia yak subiektiv administratyvnoho prava Ukrainy : monohrafiia [Control over the activities of local governments as subjects of administrative law of Ukraine : a monograph]. Zaporizhzhia. 256 s. [in Ukrainian].
3. Drobot, I. O. (2006). Harantuvannia mistsevoho samovriaduvannia: teoretyko-metodolohichniy aspekt : monohrafiia [Guaranteeing local self-government: theoretical and methodological aspect : monograph]. Lviv : LRIDU NADU. 287 s. [in Ukrainian].
4. Kuts, Yu. O. (2011). Problemne pole derzhavnoho upravlinnia: kontseptualna demarkatsiia [Problem field of public administration: conceptual demarcation]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*. № 1. S. 3–10 [in Ukrainian].
5. Kuts, Yu. O., Reshevets, O. V. (2013). Terytorialna hromada: upravlinnia rozvytkom : monohrafiia [Territorial community: development management : a monograph] / za zah. red. Yu. O. Kutsa. Kharkiv : Konstanta. 540 s. [in Ukrainian].
6. Molodozhen, Yu. B. (2010). Samodostatnist terytorialnykh hromad: systemnyi pidkhid : monohrafiia [Self-sufficiency of territorial communities: a systematic approach : a monograph]. Odesa : ORIDU NADU. 370 s. [in Ukrainian].
7. Nakonechnyi, V. V. (2012). Upravlinnia mistom: teoretyko-metodolohichniy vymir : monohrafiia [City management: theoretical and methodological dimension : monograph]. Kharkiv : Tsyfr. drukarnia № 1. 263 s. [in Ukrainian].
8. Kopina, O. P. (2018). Dialoh politsii ta hromady yak sotsialna tekhnolohiia vprovadzhennia pryntsypiv community policing u mistsevii hromadi : metod. rek. [Police-community dialogue as a social technology for implementing community policing principles in the local community : guidelines] / O. P. Kopina, O. S. Miroshnyk, O. O. Serdiuk; Fond Mists. Demokratii; Lab. myr. rishen; Kharkiv. nats. un-t vnutr. sprav. Kharkiv : KhNUVS. 124 s. [in Ukrainian].

9. Stenson K. Community policing as a government technology. *Economy and Society*. 1993. Vol. 22 (3). P. 373–389.
10. Nalla M. K. Democratic policing: a comparison of police officers' perceptions of their role and functions in transitional societies. *Journal of Criminal Justice and Security*. 2009. Vol. 4. P. 520–535.
11. Longstaff A., Willer J., Chapman J., Czarnomski S., Graham J. Neighbourhood policing: Past, present and future : a review of the literature. L. : The Police Foundation, 2015. P. 9.
12. Pro Natsionalnu politsiiu : Zakon Ukrainy vid 02.07.2015 № 580-VIII [On the National Police : Law of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2015. № 40–41. St. 379 [in Ukrainian].
13. Funk A. Community Policing in den USA. Bürgerrechte&Polizei. Heft 64. Berlin. 1999. №. 3. S. 16–27 [in Ukrainian].
14. Lohvynenko, B. O., Kravchenko I. S. (2018). Vzaємодіia politsii ta suspilstva na zasadakh partnerstva v diialnosti pidrozdiliv preventyvnoi diialnosti : metodychni rekomendatsii [Interaction of police and society on the basis of partnership in the activities of preventive activities : guidelines]. Dnipro : Dniprop. derzh. un-t vnutr. sprav. 20 s. [in Ukrainian].
15. Pro mistseve samovriaduvannia : Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-VR [On local self-government : Law of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1997. № 24. St. 170 [in Ukrainian].
16. Nozdrachev, A. F. (2005). Grazhdanin i gosudarstvo: vzaimootnosheniya v XXI v. [Citizen and State: Relations in the 21st Century]. *ZHurnal rossijskogo prava*. № 9. S. 19–20 [in Russian].
17. Pro uchast hromadian v okhroni hromadskoho poriadku i derzhavnogo kordonu [On the participation of citizens in the protection of public order and the state border: Law of Ukraine] : Zakon Ukrainy vid 22.06.2000 № 1835-III. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2000. № 40. St. 338 [in Ukrainian].

Anisimov Kyrylo,

Deputy Head of Department organizational
and analytical provision and prompt response
(Main Department of the National Police
in Zaporizhzhia region, Zaporizhzhia)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2760-0500>

THE ESSENCE AND MEANING OF THE CONCEPT OF «COMMUNITY POLICING» IN THE ACTIVITIES OF THE BODIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

The article clarifies the essence and significance of the concept of «community policing» in the activities of the National Police of Ukraine. It is established that the specified socially oriented concept provides endowment of territorial communities with the administrative levers which allow to influence quality of rendering of police law enforcement services. It was stated that the implementation of the concept of «community policing» involves the development of strategic directions to combat criminal and administrative offenses by joint efforts of the police and the community, increasing the number of patrols, involving representatives of local communities, creating legal conditions for public control and police accountability, at the local level. Forms of interaction between territorial communities and the police are classified depending on: the implementation of the tasks facing the participants of the partnership; meaningful content of tasks; spheres of activity; the nature of the interaction; duration of interaction; initiator of interaction. It is noted that a characteristic feature of the directions of administrative activity of the police is their versatility, which indicates that the police equally interacts both with state authorities and public entities. Therefore, in the context of our study, the external organizational direction of the police administrative activity, within which the police interacts with territorial communities. The legislative level of the police and territorial communities are carried out in the form of concluding joint projects between the specified institutions, the procedure for the implementation of which is established in Article 89 of the Law of Ukraine «On National Police». In particular, part 1 of this article provides for the preparation and implementation of joint projects between local communities and the police in the process of their interaction to meet the needs of the population and improve the efficiency of the police tasks assigned to it. At the same time, other forms of joint activities of the police and territorial communities are defined in the Law of Ukraine «On the participation of citizens in the protection of public order and the state border».

Key words: community policing; interaction; National Police of Ukraine; territorial communities; police services; law enforcement; civil society; public order protection; crime prevention; administrative offenses.

Надіслано до редколегії 07.08.2021
Рекомендовано до публікації 12.08.2021