

УДК 351.743(477)

Лебедєва Н.В.

*ад'юнкт кафедри адміністративної діяльності
Національна академія внутрішніх справ*

ЗМІЦНЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ НА ЗАСАДАХ ПАРТНЕРСТВА

Постановка проблеми. У статті спробуємо знайти відповідь на запитання, в чому полягає взаємодія поліції з громадськістю в Україні.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Аналіз вітчизняних і зарубіжних праць показав, що найважливіші наукові питання теорії й практики взаємодії поліції з громадськістю розглянуто в працях О.М. Бандурки, Д.С. Каблова, В.І. Майорова, О.М. Музичука, А.Й. Рогожина, О.В. Тимошука.

Формулювання завдання дослідження. Мета статті – розглянути теоретичні аспекти реалізації принципу взаємодії Національної поліції України з населенням на засадах партнерства; подати правову характеристику форм взаємодії органів поліції з громадськістю.

Виклад основного матеріалу. Поліція сьогодні – це невід'ємний атрибут будь-якої держави світу. У кожного народу, що створив свою державу, неминуче виникала потреба у формуванні особливого апарату, на який було б покладено функції охорони громадського порядку й боротьби зі злочинністю. У розумінні сучасної людини поліція – це організація спеціальним чином підготовлених фахівців у сфері боротьби з правопорушеннями [1].

У зв'язку із сьогоденням такі напрями, як забезпечення прав людини і співпраця з місцевою громадою («Community policing»), є глобальними в роботі Національної поліції України. Водночас українські правоохоронці беруть за основу у своїй діяльності скандинавську модель щодо забезпечення публічної безпеки. У Національній поліції України відбулася зустріч керівництва відомства з представниками Канадської місії в Україні.

Заступник Голови Національної поліції України Костянтин Бушуєв і начальник Управління міжнародного співробітництва НПУ Юрій Гладун розповіли канадським колегам про перебіг реформ у Нацполіції. За словами Костянтина Бушуєва, тісна взаємодія з громадою та забезпечення прав людини в діяльності поліції є основою реформ відомства. «Такі напрямки, як забезпечення прав людини і співпраця з місцевою громадою, тобто система «Community policing», є глобальними у роботі Національної поліції України. Ці напрямки є масштабними за своїм наповненням і дуже тісно між собою переплітаються», – наголошував останній [2].

Необхідність дотримання поліцією принципу взаємодії та співпраці викладена також і у відомчих нормативних актах Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) і Національної поліції України. Так, Положення про патрульну службу МВС, затверджене Наказом МВС України від 2 липня 2015 року № 796, закріплює, що працівники патрульної поліції повинні діяти у співпраці та взаємодії з населенням і громадськими організаціями з метою запобігання правопорушенням, забезпечення безпеки, зниження рівня злочинності, а також установлення довірчих відносин між поліцією й населенням [3].

В основі роботи поліції з громадськістю лежить не тільки вирішення проблем у співпраці з партнерами, а й з'ясування думки суспільства. Методи роботи поліції з громадськістю використовуються в усьому світі, але тлумачення поняття «Community Policing» у багатьох країнах різняться. «Якщо ви запитаєте у 100 чоловік, що таке робота поліції з громад-

ськістю, ви отримаєте 100 різних відповідей» [4]. Новелою прийнятого 2 липня 2015 року Закону України «Про Національну поліцію» є визначення на державному рівні необхідності встановлення виключно партнерської взаємодії поліції й населення [5]. Законодавче закріплення цього важливого принципу зобов'язує поліцію здійснювати свою діяльність у тісній співпраці з населенням, територіальними громадами і громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямовувати її на задоволення їхніх потреб. За таких умов, виправдовуючи соціальне призначення поліції як сервісної служби, персонал поліції насамперед має орієнтуватися на реалізацію стратегії «Community Policing» – «партнерство заради спокою» (стратегії, апробованої у країнах англосаксонської правової системи) [6].

У практичному сенсі важливо розглядати взаємодію як процес взаємовпливу та взаємодоповнення суб'єктів, зокрема, в правоохоронній діяльності. Обов'язковою ознакою взаємодії є наявність у суб'єктів спільної мети, адже лише за такої умови може відбуватися перетинання їхньої діяльності та саме в такому випадку спільною метою є боротьба з правопорушеннями. При цьому спільність мети не означає однаковості функцій і завдань, а, навпаки, передбачає їх диференціацію [7, с. 73].

Своє бачення вирішення цієї проблеми надає О.М. Бандурка, який визначає взаємодією як комплекс спільних або узгоджених за часом і місцем дій кількох оперативних підрозділів щодо вирішення певних завдань у боротьбі зі злочинністю спільними зусиллями [8, с. 139–140].

З позиції адміністративного права в гносеологічному значенні взаємодія є функцією управління, завдяки якій створюються умови для успішного функціонування всієї правоохоронної системи загалом. Характерною рисою взаємодії є конкретна тотожність суб'єктів та об'єктів управління, їх переміна місцями [6]. З урахуванням підходу, запропонованого В.К. Колпаковим, взаємодія визначається як «наявність між міліцією (полі-

цією) і громадськістю стійких контактів, які виникають і розвиваються на основі загальних інтересів і з метою боротьби з правопорушеннями, зміцнення громадського порядку і громадської безпеки» [9, с. 16]. Значущим є й той факт, що доцільність взаємодії визначається лише тоді, коли вона будь-яким чином впливає на ефективність діяльності поліції, тоді як процес співпраці з громадськістю на засадах партнерства (паблік рілейшн) передбачає постійність і безперервність [6].

Постає питання: як саме одночасно виконати покладений на поліцію обов'язок і дотриматись прав людини та громадянина, а також задовольнити потреби більшої частини суспільства, адже поліція покликана служити народові?

Відповідаючи на це питання, необхідно дійсно виходити з позиції, що поліція створена для народу, тобто суспільства. Ця позиція полягає в розумінні того, що діяльність поліції як органу виконавчої влади має бути спрямована на виконання державою функцій щодо: 1) створення належних умов для повноцінної реалізації громадянами своїх прав і свобод; 2) надання населенню різноманітних адміністративних послуг; 3) здійснення своєрідного «внутрішнього» контролю за виконанням управлінськими органами, їхніми посадовими особами покладених на них обов'язків стосовно забезпечення прав і свобод людини; 4) ужиття відповідних заходів адміністративного реагування у випадках оскарження громадянами рішень і дій, що порушують їхні права і свободи.

В ідеальному світі необхідність існування інституту поліції відпаде. На жаль, наш світ далекий від ідеалу. Мирне співіснування часто порушується, тому суспільству поліція потрібна для того, щоб запобігати злочинам і правопорушенням і виявляти їх, підтримувати порядок, надавати допомогу людям, які потрапили в надзвичайні ситуації, захищати права людини тощо.

Поліція сприяє захисту прав людини, підтримуючи публічний порядок, щоб люди

могли користуватися своїми правами і свободами. Крім того, поліція може захистити й конкретні права, наприклад, право на життя, запобігаючи злочинам, що загрожують цьому праву або порушують його, і виявляючи їх. Крім використання рішучих заходів для захисту прав людини, поліція повинна поважати її права під час виконання своїх обов'язків. Це передбачає, що поліція повинна співпрацювати з тими, кого обслуговує, тобто з громадянами, має визначити мету своєї роботи спільно з тими, в чийх інтересах вона діє. Саме такий підхід видається єдиним способом уникнути технократичного ставлення поліцейських до забезпечення публічного порядку або інших негативних наслідків. Справді, наголошуючи на «професійності роботи поліції», реформатори нерідко залишають поза увагою значення «ціннісного підходу» до неї, одним із елементів якого є чуйність і сприйняття потреб тих, кому поліція служить. Професіоналізм хоча і є важливим, проте, зовсім не єдиним складником діяльності поліції відповідно до принципів прав людини.

У сучасних розвинених країнах поліція має високий соціальний рейтинг. Це пов'язано насамперед з укоріненою в суспільстві прихильністю до демократичних цінностей, довірою до держави та її інститутів, переконаністю в тому, що поліція досягає максимуму в ситуації, що складається, й водночас неприйняттям властивих авторитаризму методів зняття кримінальної напруженості, котрі неминуче пов'язані із серйозним і масовим обмеженням прав і свобод особи. Саме соціальний рейтинг поліції є найбільш об'єктивним критерієм визначення ефективності її діяльності й повинен бути врахований під час вивчення та використання зарубіжного досвіду для вдосконалення організаційно-правових основ роботи вітчизняних органів внутрішніх справ [10].

Довіра населення – це сприятлива (позитивна) оцінна реакція груп населення на діяльність поліції, що виявляється в думках, почуттях і цілеспрямованій поведінці [11, с. 333].

Суспільство змінилося і продовжує змінюватися, і поліція теж повинна стежити за змінами. Зараз особливої актуальності набуло питання про різні групи суспільства, щоб поліція могла контролювати ситуацію з безпекою на своїй території, до кожної групи потрібен відповідний підхід. Методи роботи поліції з громадськістю стають популярнішими по всьому світу, оскільки представники поліції все ясніше усвідомлюють протиріччя між тим, що вони роблять, і тим, що вони згідно з думкою громадськості повинні робити. Навіть якщо поліція працює добре і професійно і їй вдається затримувати злочинців і розкривати злочини, суспільство незадоволене роботою поліції та ніяк не розуміє її призначення. Тому в роботі поліції потрібно більше акцентувати увагу на аспектах, важливіших саме в повсякденному житті людей, що підсилить відчуття безпеки за місцем їх проживання. Роль поліції полягає в тому, щоб вирішувати всі види людських проблем, коли вони певною мірою можуть вимагати застосування сили. Це надає однорідності таким поліцейським процедурам, як затримання злочинця, виведення п'яного з бару, регулювання дорожнього руху, контроль натовпу, втручання в скандал між родичами.

Крім того, в результаті вивчення основних положень Закону України «Про Національну поліцію» у сфері взаємодії Національної поліції України з населенням установлено, що норми статті 89 щодо проведення спільних проектів, програм і заходів кореспондуються зі статтею 11 цього Закону (взаємодія з населенням на засадах партнерства). Так, відповідно до чинного законодавства, Національна поліція України взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм і заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання Національною поліцією покладених на неї завдань. Співпраця між поліцією та громадськістю спрямована на виявлення й усунення проблем, пов'язана зі здійсненням поліцейської діяльності і

сприянням застосуванню сучасних методів для підвищення результативності й ефективності здійснення такої діяльності. Національна поліція надає підтримку програмам правового виховання, пропагує правові знання в освітніх установах, засобах масової інформації та у видавничій діяльності [5]

Методи роботи поліції з громадськістю повинні впроваджуватися під час обслуговування як сільських, так і міських територій, тільки в кожній із них організація праці буде відрізнятися. Найбільш істотна відмінність у впровадженні методів – у можливості співпраці з місцевим самоврядуванням і його представниками.

Методи роботи поліції з громадськістю вимагають від працівників поліції й уміння залучати до вирішення проблем широке коло ділових партнерів, включаючи керівників підприємств, установ, організацій або окремих індивідів. Іншим важливим критерієм оцінювання ефективності роботи офіцера поліції є регулярність зв'язку з населенням: це й зустрічі з населенням для інформування про роботу поліції, для навчання населення заходів безпеки та профілактичної бесіди з особами, які допускають різні відхилення у своїй поведінці (схильність до наркотиків, алкоголю, неправомірної поведінки тощо).

Стаття 1 Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, затвердженого 17 грудня 1979 року Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 34/169, передбачає, що посадові особи з підтримання правопорядку постійно виконують свої обов'язки, слугуючи громаді й захищаючи всіх осіб від протиправних актів відповідно до високого ступеня відповідальності, що вимагається їхньою професією. У п. «с» примітки до цієї статті встановлено, що «служба суспільству передбачає, зокрема, надання послуг і допомоги тим членам громади, котрі з особистих, економічних, соціальних чи інших причин надзвичайного характеру потребують негайної допомоги» [12].

Жителі, які відчувають себе більш поінформованими про роботу поліції, проявляють

більше бажання співпрацювати з поліцією. У свою чергу, жителі, які не довіряють поліції й відчувають себе необізнаними, проявляють менше бажання брати участь у вирішенні проблем публічного порядку та співпрацювати з поліцією. Але періодично бажано надавати громадськості звіт про виконану поліцією роботу, оскільки це допомагає покращити взаємовідносини поліції та громадськості, підвищує репутацію поліції і зміцнює бажання громадськості співпрацювати з нею.

«Довіра та взаємодія з громадськістю є ключовим незмінним складником роботи поліції. За результатами опитування Центра Разумкова станом на середину 2016 року, поліція має високий рівень довіри. 40% респондентів відповіли, що загалом довіряють Нацполіції» [13].

За словами заступника голови Національної поліції Олександра Фацевича, акція «Чому я дільничний?» дасть змогу підняти імідж дільничних офіцерів поліції та відновити співпрацю дільничних і громади. Особливо така співпраця є актуальною в сільській місцевості, адже в селах і селищах дільничний офіцер поліції – «головний» поліцейський. Він має широке коло повноважень: надати допомогу, відреагувати на звернення громадян, а також брати участь у розкритті злочинів. Тому дільничному, як нікому іншому, потрібно налагодити тісний взаємо-зворотній зв'язок із громадськістю [14].

Можливі проблеми безпеки й соціальні проблеми на місцевій території можна передбачити, аналізуючи величини, що характеризують місцевих жителів. Узагальнена інформація також може стати в нагоді в плануванні та організації різних превентивних проєктів. «Наше завдання покращити роботу дільничного офіцера поліції, зменшити паперове навантаження. Тому плануємо, що кожен дільничний буде мати електронний кабінет, який міститиме всю інформацію про дільницю. Для цього стовідсотково наступного року забезпечимо їх планшетами», зазначив заступник голови Нацполіції [15].

Слушною видається думка О.В. Негодченко, що профілактика правопорушень буде ефективною лише тоді, коли ця діяльність зможе охопити все суспільство, яке перетвориться на партнера поліції. Думка настільки ж безперечна, наскільки й утопічна. Історія показує, що ніколи ще поліцейська профілактика не охоплювала все суспільство, ніде ще всі соціальні прошарки не ставилися до діяльності поліції з тим найвищим ступенем розуміння й симпатії, що б дали змогу забезпечити їй загальну активну підтримку [16]. Авторитет поліції в суспільстві залежить передусім від довіри населення до правоохоронних органів як до захисників суспільних інтересів. Довіра населення до поліції – це схвальна оцінна реакція громадян на дії працівників правоохоронної діяльності, що проявляється в глибокому усвідомленні важливості й необхідності їхньої місії, доброзичливому, шанобливому ставленні, взаємодії та законослухняній поведінці.

Довіра населення до поліції є наслідком оцінювання населенням ефективності (тобто корисного результату) її роботи й основою побудови партнерської взаємодії між працівником поліції та громадянином. У п. 12 розділу IV Європейського кодексу поліцейської етики [17], що є додатком до рекомендації Rec (2001) Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики», вказано, що поліція повинна бути організована так, щоб заслуговувати на публічну повагу як професійний поборник права й постачальник послуг для громадськості. Для того щоб завоювати довіру населення, поліцейському недостатньо лише діяти згідно із законом, йому необхідно також, крім цього, застосовувати закон гідно і з повагою до населення, бути професійним, неупередженим, чесним, добросовісним, справедливим, політично нейтральним і ввічливим. Тому принцип партнерства де-

термінується через принципи верховенства права; дотримання прав і свобод людини; законності (необхідності здійснювати свою діяльність лише на підставі й у межах по-вноважень і в спосіб, що визначені законом); відкритості та прозорості дій (забезпечення постійного інформування органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність); поваги до особи; соціальної справедливості [6]. Основоположну ідею партнерства поліції з населенням можна визначити так: «усвідомлення поліцією необхідності урахування думки й побажань громадськості у визначенні та оцінюванні своєї роботи, співпраця з населенням з метою виявлення й вирішення місцевих проблем, яка має бути зорієнтована на превенцію правопорушень» [18, с. 603]. Дослідження поліцейської практики свідчать, що сьогодні процес взаємодії працівників поліції та населення (громадських об'єднань) позитивно впливає на поліцейську діяльність, з одного боку, і формування позитивного іміджу в очах населення – з іншого [19, с. 7].

Висновки. Виходячи з вищевикладеного, можна резюмувати таке: поглиблення партнерської взаємодії поліції і громадськості є могутнім чинником розбудови правової держави і ствердження громадянського суспільства. Напрямом покращення соціально-правового інституту є нормативне закріплення нових форм взаємодії поліції з громадянами. Зокрема, своєрідною формою партнерської співпраці може стати проведення «громадських консультацій», що сприяє кращому поінформуванню суспільства щодо діяльності поліції та формуванню громадської думки щодо актуальних проблем у правоохоронній сфері. Розуміючи значущість «громадських консультацій» у налагодженні контактів із населенням, поліція зможе ефективно виконувати свої завдання.

Анотація

У статті розглянуто теоретичні аспекти реалізації принципу взаємодії Національної поліції України з населенням на засадах партнерства. Автором подана правова характеристика форм взаємодії органів поліції з громадськістю. Також обґрунтовано авторські пропозиції щодо вдосконалення партнерських відносин поліції й населення в контексті реформування МВС України в сучасних умовах.

Ключові слова: взаємодія, партнерство, Національна поліція, громадськість, довіра.

Аннотация

В статье рассмотрены теоретические аспекты реализации принципа взаимодействия Национальной полиции Украины с населением на основе партнерства. Автором дана правовая характеристика форм взаимодействия органов полиции с общественностью. Также вносятся авторские предложения по совершенствованию партнерских взаимоотношений полиции и населения в контексте реформирования системы МВД Украины в современных условиях.

Ключевые слова: взаимодействие, партнерство, Национальная полиция, общественность, доверие.

Lebedeva N.V. Strengthening the interaction of the National police of Ukraine and public Summary

The article is considers the theory of the implementation of the principle of the interaction of the Ukraine police with the public on the basis of partnership. The author is provides legal characteristics of the cooperation between the police public. Also are copyright of offer to improve partner relationships police and the public in the context of reform law enforcement of Ukraine today.

Key words: interaction, partnership, National police, public, confidence.

Список використаних джерел:

1. Юнін О.С. Теоретичні аспекти управління персоналом у роботі підрозділів поліції. Південноукраїнський правничий часопис. 2015. № 2. С. 135. URL: file:///C:/Users/Acer/Downloads/Pupch_2015_2_41.pdf (дата звернення: 25.03.2018).
2. Міністерство внутрішніх справ України. Костянтин Бушуєв. Основою реформи поліції з громадою є тісна взаємодія з громадою та забезпечення прав людини (фото). URL: http://mvs.gov.ua/ua/news/9133_Kostyantyn_Bushuv_Osnovoyu_reformi_policii_tisna_vzamodiya_z_gromadoyu_ta_zabezpechennya_prav_lyudini_FOTO.htm (дата звернення: 25.03.2018).
3. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС: Наказ МВС України від 2 липня 2015 року № 796. Офіційний вісник України. 2015. № 54. С. 203.
4. Community Policing Explained: A Guide for Local Governments. [Lead Author Gayle Fisher-Stewart]. U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 2007. URL: http://www.cops.usdoj.gov/Publications/cp_explained.pdf (дата звернення: 20.03.2018).
5. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015. Урядовий кур'єр. 2015. № 146.
6. Казанчук І.Д. Зміцнення взаємодії Національної поліції України та громадських інституцій на засадах партнерства-шлях до ефективної реалізації природоохоронної функції держави. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2017. № 4. С. 65–69. URL: http://apnl.dnu.in.ua/4_2017/17.pdf (дата звернення: 20.03.2018).
7. Кобзар О.Ф. Взаємодія – невід'ємна складова управління в правоохоронній діяльності. Наукові записки. Серія «Право». 2017. № 2. 199 с.
8. Бандурка О.М. Оперативно-розшукова діяльність: підручник. Харків, 2002. Ч. 1. 336 с.

9. Колпаков В.К. Взаимодействие милиции и общественности в сфере правопорядка: учебное пособие. Киев, 1993. 80 с.
10. Юнін О.С. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2015. № 1. С. 46–52. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2015_1_9 (дата звернення: 20.03.2018).
11. Бандурка О.М., Соболев В.О., Московец В.І. Партнерські взаємовідносини між населенням і міліцією: підручник. Харків, 2003. 352 с.
12. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 17.12.1979 № 34/169. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_282 (дата звернення: 01.03.2018).
13. Міністерство внутрішніх справ України. Заступник міністра Тетяна Ковальчук взяла участь у міжнародній конференції з цивільної безпеки. URL: http://mvs.gov.ua/ua/news/6886_Zastupnik_ministra_Tetyana_Kovalchuk_vzyala_uchast_u_mizhnarodniy_konferencii_z_civilnoi_bezpeki_FOTO.htm (дата звернення: 10.03.2018).
14. Міністерство внутрішніх справ України. Олександр Фацевич: Дільничні розкривають до 40 відсотків злочинів на територіях обслуговування. URL: http://mvs.gov.ua/ua/news/11101_Oleksandr_Facevich_Dilnichni_rozkrivayut_do_40_vidsotkiv_zlochiv_na_teritoriyah_obslugovuvannya_FOTO_VIDEO.htm (дата звернення: 10.03.2018).
15. Міністерство внутрішніх справ України. Олександр Фацевич: Сучасний офіцер повинен бути мобільним, мати доступ до потрібної йому інформації будь-якої миті. URL: http://mvs.gov.ua/ua/news/11416_ (дата звернення: 29.03.2018).
16. Негодченко О.В. Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини: монографія. Дніпропетровськ, 2003. С. 448.
17. Рекомендація Res (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики». URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/res1.pdf> (дата звернення: 29.03.2018).
18. Проневич О.С. Німецька та польська моделі партнерської взаємодії поліції та населення на локальному рівні. Форум права. 2011. № 4. С. 600–606.
19. Бесчастний В.М., Тимченко О.В. Імідж, як складова успіху правоохоронця: до постановки проблеми. Віче. 2014. № 2. С. 6–8.