

УДК 351.74:340.12.001.11

**О.С. ПРОНЕВИЧ**, канд. іст. наук, доц.,  
Харківський національний університет внутрішніх  
справ

## **ПРОАКТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПОЛІЦІЇ (МІЛІЦІЇ) ЯК СКЛАДОВА СУЧАСНОЇ ПАРАДИГМИ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ**

*Ключові слова: інститут поліції (міліції), проактивна діяльність поліції (міліції), соціальна місія поліції (міліції), філософія суспільно-орієнтованої поліцейської діяльності, модель Community Policing*

Реформування системи органів виконавчої влади визнано одним з пріоритетних напрямів державного будівництва. У контексті реалізації адміністративної реформи в Україні особлива увага приділяється удосконаленню організаційно-правових засад діяльності органів внутрішніх справ, що об'єктивно зумовлено прагненням забезпечити якісне виконання завдань у сфері публічної безпеки і нейтралізувати негативні наслідки маргіналізації суспільства, поглиблення правового нігілізму та погіршення криміногенної ситуації. Варто визнати, що за сучасних умов в Україні відсутні необхідні передумови для ствердження англосаксонської традиції тлумачення поліції (міліції) як органу соціального обслуговування, однак існує потреба реалізації концепції суспільно-орієнтованої проактивної діяльності поліції (міліції), що дозволяє розкрити соціальну природу цієї формації та посилити роз'яснювально-превентивний вектор її діяльності.

Означеній науковій проблемі приділялася певна увага у дослідженнях В.М. Безчастного, О.В. Губанова, О.А. Мартиненка, Н.П. Матюхіної та ін., однак у вітчизняній юриспруденції її системний аналіз не здійснювався. Тому метою статті є з'ясування сутності філософії проактивної діяльності поліції (міліції) у контексті пошуку шляхів удосконалення службо-

во-оперативної діяльності органів правопорядку на місцевому рівні. Її новизна полягає у визначенні сутнісних ознак проактивної діяльності поліції (міліції), з'ясуванні соціальної місії поліції (міліції) як формації, покликаної реалізовувати позитивні завдання у сфері публічної безпеки, обґрунтуванні пріоритетності виявлення та усунення поліцією (міліцією) існуючих загроз на рівні територіальних громад.

Одним із безумовних пріоритетів правової, демократичної та соціальної держави є забезпечення належних умов для реалізації прав і свобод людини та громадянина. Вирішення цієї проблеми зумовлює необхідність вжиття системних заходів інноваційного характеру з метою удосконалення діяльності органів правопорядку. Як свідчить позитивний зарубіжний досвід поліцейського будівництва, у першу чергу має йтися не про технологізацію (алгоритмізацію) службово-оперативної діяльності особового складу поліції (міліції), а про перегляд концептуальних засад діяльності окремих суб'єктів поліцейської діяльності, у першу чергу стрижневого правоохоронного інституту поліції (міліції). У поліцейській ствердилася думка, що концепція організації діяльності поліції (міліції) є сукупністю логічно взаємопов'язаних базових положень щодо мети, завдань, функціонально-структурних параметрів поліцейської системи, умов і чинників, що впливають на реалізацію функцій поліцейської формації, характеру і моделей її діяльності, а також перспектив розвитку інституту поліції (міліції) [1, с.12–13].

На думку переважної більшості правознавців, стратегічним напрямом еволюції органів правопорядку є перехід від реактивного способу впливу на злочинність і ствердження концепції проактивної діяльності. Вона передбачає відхід від репресивної (інтервенційної) державної політики у правоохоронній сфері, визнання особливої соціальної значущості проблеми протидії правопорушенням, налагодження тісної взаємодії державних і комунальних суб'єктів поліцейської діяльності з інститутами громадянського суспільства у здійсненні роз'яснювально-превентивної

діяльності з метою коригування деструктивної поведінки окремих громадян і усунення чинників, що детермінують правопорушення і соціальні патології. За цих умов потребується своєрідне «перезавантаження» поліції (міліції), що має відмовитися від абсолютизації функції «боротьби зі злочинністю» та націлюватися на служіння суспільству, надання платникам податків (замовникам) якісних послуг у сфері публічної безпеки.

У західній поліцейській ствердилася думка щодо доцільності розгляду поліції у першу чергу як «суспільної служби, що діє у рамках своєї юрисдикції для підтримання публічного порядку та безпеки» [2, с.5]. У цьому контексті наголошується на необхідності чіткого усвідомлення персоналом поліції сутності соціальної місії (покликання) формації. Поняття місії передбачає ідентифікацію мети, на досягнення якої вона зорієнтована, та причин, що зумовили її генезу. Почуття місії може водночас розглядатися як форма мотивування працівників і підстава для стабілізації і подальшого розвитку організації. У підрозділах поліції (міліції) повинно існувати єдине розуміння місії інституції, що обов'язково має корелюватися із суспільними очікуваннями, а рівень соціальної адаптованості поліції (міліції) має визначатися шляхом аналізу критеріїв оцінки ефективності поліцейської діяльності і підходів до формування професіоналізму персоналу. Фахівці у галузі поліцейського права наголошують, що основні цілі поліції (міліції) у демократичній державі полягають у наступному: підтримання спокою і порядку в суспільстві; охорона та дотримання особистих основоположних прав і свобод, передбачених в європейських конвенціях про права людини; протидія та боротьба зі злочинністю; викриття злочинів; реалізація сервісної функції по відношенню до суспільства (передбачає охорону прав людини у такий спосіб, аби забезпечити місцевій територіальній громаді відчуття особистої безпеки та спокою) [3, с.295–296].

Аналізуючи проблему соціальної місії поліції (міліції) крізь призму урахування інтересів суспільства при визначенні стандартів

оперативно-службової діяльності, західні фахівці таким чином класифікували моделі поліцейської служби:

– «політик-спостерігач» – політизація діяльності та репресивне спрямування діяльності поліції (міліції), низький фаховий рівень і неформальна особистісна поведінка персоналу. Упродовж XIX–XX ст. в окремих державах поліція (міліція) залежала від впливу політичної кон'юнктури (властиво для тоталітарних держав або окремих демократій з інститутом шерифа). За подібних умов поліція (міліція) набувала негативного іміджу і була об'єктом нищівної критики з боку громадського суспільства;

– «юрист-професіонал» – визнання пріоритетності принципу верховенства права, прагнення до захисту фундаментальних ліберальних цінностей, що забезпечує трансформацію «політика-спостерігача» у «солдата суспільства» Від працівника поліції (міліції) вимагається не особиста відданість керівництву, а компетентність, професіоналізм, почуття відповідальності та високі морально-вольові якості. Поведінка поліцейського вичерпно врегульована нормативно, а оцінка ефективності службової діяльності персоналу здійснюється за об'єктивними показниками;

– «за можливістю раціоналізована» – передбачає використання прагматичних науково обґрунтованих методів і способів. Працівник поліції (міліції) трансформується в аналітика, який розуміється у проблемах соціуму та пропонує оптимальні варіанти вирішення проблем охорони публічного порядку та боротьби зі злочинністю;

– «служіння суспільству» – поліція (міліція) дотримується проактивної позиції, здійснює перманентний моніторинг і профілактику соціальної напруги, запобігає вчиненню правопорушень у контексті реалізації програм партнерства з населенням. Поява моделі «служіння суспільству» зумовлена необхідністю підвищення відповідальності поліції за безпеку окремих громадян та суспільства у цілому. Як наслідок, поліцейський є не лише «спостерігачем» або «солдатом», який реалізує за-

вдання у сфері відбиття загроз для охоронюваного суспільного блага та уповноважений на застосування примусу (репресії), а набуває статусу «учителя», який реалізує позитивну (підтримуючу) функцію. Особлива увага приділяється соціалізації персоналу поліції (міліції), формуванню образу невідкупного високопрофесійного поліцейського, який шанує людську гідність і виявляє готовність надавати допомогу населенню. Аналітики вважають модель «комунальною», оскільки діяльність поліції (міліції) зорієнтована на вирішення проблем обмеженої групи населення (територіальної громади) [4, с.23–26].

Хоча наведена вище класифікація досить умовна, вона сприяє чіткішому розумінню покликання поліції (міліції). Переважна більшість поліцейств визнає модель «служіння суспільству» найпридатнішою для демократичних держав і водночас наголошує, що її впровадження можливо за умови подолання правового нігілізму, наявності розвиненої системи місцевого самоврядування і усталених традицій участі населення в охороні правопорядку. Модель «служіння суспільству» формується у контексті практичного втілення базових положень філософії суспільно-орієнтованої поліцейської діяльності. Як наголошує В.О. Січкарь, ця модель забезпечує проактивну спрямованість діяльності підрозділів поліції (міліції) [5].

Філософія суспільно-орієнтованої діяльності ґрунтується на постулаті щодо необхідності налагодження тісної взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства, її інтеграції до системи соціальних взаємозв'язків на загальнодержавному та місцевому (локальному) рівнях [6, с.297]. Безумовним пріоритетом діяльності поліції є усунення загроз для публічної безпеки у територіальних громадах [7, с.37]. Заходи поліції на комунальному рівні не можуть мати «внутрішнього» характеру, оскільки передбачається їх посилення активністю органів місцевого самоврядування і населення. За цих умов працівник поліції є не лише представником держави на найнижчому адміністративно-територіально-

му щаблі, але й порадником та експертом, який сприяє територіальній громаді у розв'язанні проблем у сфері охорони правопорядку. Реалізуючи функцію охорони правопорядку, поліція (міліція) зобов'язана орієнтуватися у спектрі очікувань територіальної громади. Суттєвими для виправдання її соціального призначення є низка обов'язкових вимог, а саме:

- основна увага поліцейського керівництва має зосереджуватися на удосконаленні діяльності низових ланок, оскільки суспільна думка щодо ефективності діяльності поліції (міліції) формується на підставі оцінювання роботи персоналу територіальних підрозділів. Нагальною потребою є скорочення вищої управлінської ланки, децентралізація повноважень і зміна структури апаратів управління вищого і середнього рівнів;

- керівництво територіальних підрозділів поліції (міліції) повинно здійснювати постійний моніторинг криміногенної ситуації, вивчати запити клієнта (населення) та мати вичерпне уявлення щодо існуючого на локальному рівні спектру загроз і соціальних патологій, що викликають тривожні очікування населення [8, с. 76];

- оскільки органи правопорядку неспроможні одночасно вирішити усі нагальні проблеми, необхідно встановити ієрархію загрозливих явищ і визначити пріоритетність в очікуваннях населення;

- поліція (міліція) повинна бути організована належним чином, відповідно до існуючих викликів (не допускається її ослаблення або ж відволікання (відделегування) персоналу до виконання невластивих завдань);

- персонал поліцейських підрозділів повинен мати високий рівень фахової підготовки, чітко розуміти визначену керівником мету та докладати максимум зусиль для її досягнення;

- існує гостра потреба розробки та реалізації превентивних програм, спрямованих на запобігання правопорушень та усунення існуючих загроз. Ефективна превенція можлива за наявності висококваліфікованих фахівців у галузі кримінальної превенції і роботи з неповноліт-

німи та налагодженої системи партнерських зв'язків з державними і недержавними суб'єктами поліцейської діяльності [9, с.22–23].

Стратегічними напрямками діяльності поліції (міліції) визнано превенцію (роз'яснювально-превентивну діяльність) та інтервенцію (застосування легітимних заходів примусу) [10, с.57]. Зазначимо, що суспільно-орієнтована діяльність не передбачає увільнення персоналу поліції (міліції) від виконання класичних завдань, а саме: оперативного реагування на вчинені правопорушення; контролю над злочинністю; вжиття процесуальних заходів на стадії досудового розслідування; надання ефективної допомоги особам, яким загрожує безпосередня небезпека; надання іншої допомоги населенню в умовах відсутності безпосередньої загрози. Водночас слід підкреслити, що перспектива поступального розвитку поліції (міліції) полягає у сприйнятті концепції проактивної діяльності, що передбачає пріоритетність реалізації прогностично-превентивної функції і дає можливість цілеспрямовано впливати на сферу охорони правопорядку. У поліцействі ствердилася думка щодо можливості ототожнення проактивної діяльності поліції переважно з превентивними поліцейськими заходами [11].

Концепція проактивної діяльності сприяє перегляду ієрархії форм виконання службових чинностей службовцями поліції (міліції). Вважаємо, що до проактивних форм діяльності поліції (міліції) доцільно віднести реалізацію системних практичних заходів у рамках цільових поліцейських превентивних програм, налагодження партнерської взаємодії з населенням, створення у громадських місцях поліцейських офісів (міні-дільниць), залучення членів територіальних громад до участі у заходах з охорони публічного порядку, особливо забезпечення пішого патрулювання з метою підвищення щільності поліцейських сил і досягнення «ефекту присутності», а також виявлення та артикуляції існуючих проблем і пошуку оптимальних шляхів їх вирішення. Проактивна діяльність можлива за наявності суспільної довіри до поліції (мілі-

ції), що може бути поглиблена у контексті реалізації комплексних державних заходів, спрямованих на викорінення правового нігілізму, упорядкування інфраструктури населених пунктів, розробки і впровадження цільових національних і регіональних (локальних) проєктів тощо. Ключовим суб'єктом ствердження концепції проактивної діяльності є інститут дільничних інспекторів, які на рівні територіальної громади уособлюють інститут поліції (міліції), практично реалізують соціальну значущу функцію «офіцера першого контакту», що полягає у наданні населенню допомоги не лише в умовах існування реальної загрози, але й при вирішенні повсякденних проблем.

Проактивна діяльність поліції (міліції) безпосереднім чином впливає на рівень відчуття безпеки населення, що в провідних європейських державах визнано одним з основоположних критеріїв оцінки ефективності діяльності поліції (міліції) як спеціалізованого інституту виконавчої влади, покликаною здійснювати превенцію правопорушень, а також виявляти і нейтралізувати загрози для публічної безпеки та порядку. Відчуття безпеки зумовлено рівнем розвитку суспільства, ефективністю діяльності правоохоронних органів, рівнем правової культури та домінуючою системою цінностей.

Резюмуючи, зазначимо, що глибинний сенс реформування інституту поліції (міліції) полягає у зміні концептуальних засад службово-оперативної діяльності, тобто відході від державно-орієнтованих пріоритетів і ствердженні філософії суспільно-орієнтованої проактивної діяльності. Ґрунтована на принципі децентралізації поліція (міліція) повинна чітко усвідомлювати спектр існуючих проблем у сфері публічної безпеки на локальному рівні та вирішувати їх у тісній взаємодії з населенням шляхом реалізації моделі Community Policing. Споживачем поліцейських послуг має бути визначений обиватель (член територіальної громади), який водночас є основним оцінювачем ефективності діяльності поліції (міліції) щодо виявлення і усунення існуючих загроз для охоронюваного державною блага.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Васильев Д. В. Концепции организации деятельности полиции и возможности их использования в отечественной практике (По материалам США и некоторых стран Западной Европы): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.11 / Васильев Д. В. ; Акад. упр. МВД России. – М., 2005. – 234 с.

2. Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом / сост. Карти К. – Вена : Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, 2008. – 81 с.

3. Yach D. N. Revisiting Democratic Policing in Action / D. N. Yach // The Police Journal. – 1999. – № 10. – S. 294-299.

4. Джурканин Т. Д. Кадровое обеспечение полиции США : моногр. / Т. Д. Джурканин, А. В. Негодченко, В. А. Сергеевич ; под ред. А. В. Негодченко. – Х. : Изд-во Нац. ун-та внутр. дел ; Днепрпетровск : Лира ЛТД, 2003. – 360 с.

5. Січкарь В. О. Використання досвіду поліції зарубіжних країн в діяльності міліції України по забезпеченню прав і свобод людини (організаційно-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид.

наук / В. О. Січкарь ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2007. – 16 с.

6. Sterbling A. «Bürgerfreundlichkeit der Polizei» und «Focus-Polizeitest» – einige punktuelle Vergleiche / A. Sterbling // Die Polizei. – 2002. – Heft 11. – S. 297-301.

7. Учет приоритетов граждан в планировании и оценке деятельности милиции (научно-практический доклад). – М. : Центр содействия правосудию при фонде ИНДЕМ, 2004. – 99 с.

8. Hunsicker E. Pilotprojekt Kundenorientierung am Beispiel der Polizei Osnabrück / E. Hunsicker, B. Kunde // Die Polizei. – 2002. – Heft 3. – S. 75–87.

9. Wachowski I. Filozofia działania policji // Policja w XXI wieku. Materiały postkonferencyjne / I. Wachowski. – Szczytno : Wyższa Szkoła Policji, 2001. – S. 21–25.

10. Gnüchtel R. Einsatzrecht kompakt / R. Gnüchtel. – Stuttgart: Boorberg, 2000. – 317 s.

11. Шихов Е. Ю. Организация местной (муниципальной) милиции в системе самоуправления (По материалам г. Москвы) : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук : 12.00.02 / Е. Ю. Шихов ; Акад. МВД России. – М., 1995. – 26 с.

*Проневич О. С. Проактивна діяльність поліції (міліції) як складова сучасної парадигми охорони правопорядку / О. С. Проневич // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 639–643 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/1Просрор.pdf>*

З'ясовано сутність концепції проактивної діяльності поліції (міліції). Особлива увага приділена обґрунтуванню необхідності відходу від абсолютизації функції «боротьби зі злочинністю» і націлювання органів правопорядку на надання послуг у сфері публічної безпеки.

\*\*\*

*Проневич А.С. Проактивная деятельность полиции (милиции) как составляющая современной парадигмы охраны правопорядка*

Выявлена сущность концепции проактивной деятельности полиции (милиции). Особое внимание уделено обоснованию необходимости отхода от абсолютизации функции «борьбы с преступностью» и нацеливания органов правопорядка на предоставление услуг в сфере публичной безопасности.

\*\*\*

*Pronevich A.S. Pro-Active of Police (Militia) as Component of the Modern Paradigm of Guards of the Law and Order*

The nature of the conception of pro-active police (militia) activity clarifies. Particular attention is given to the argumentation of the necessity to reject the overestimation of the crime combating function and to direct law enforcement bodies at the provision of services in the sphere of public security.