

Т.А. Плугатар,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ, СВОБОД ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ЛЮДИНИ

Стаття присвячена визначенню сутності, організації, форм та методів діяльності поліції зарубіжних країн та Національної поліції України у сфері забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини. На основі дослідження теоретико-методологічних та науково-прикладних засад організації діяльності поліції зарубіжних країн щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини сформульовано конкретні пропозиції організаційно-правового характеру, спрямовані на удосконалення діяльності Національної поліції України у цій сфері.

Ключові слова: права, свободи та законні інтереси людини, поліція, поліцейська діяльність, організаційно-правове забезпечення.

Статья посвящена определению сущности, организации, форм и методов деятельности полиции зарубежных стран и Национальной полиции Украины в сфере обеспечения прав, свобод и законных интересов человека. На основе исследования теоретико-методологических и научно-прикладных основ организации деятельности полиции зарубежных стран по обеспечению прав, свобод и законных интересов человека, сформулированы конкретные предложения организационно-правового характера, направленные на совершенствование деятельности Национальной полиции Украины в этой сфере.

Ключевые слова: права, свободы и законные интересы человека, полиция, полицейский деятельность, организационно-правовое обеспечение.

Paper is devoted to the definition of the nature, organization, forms and methods of policing foreign countries and Ukrainian National Police in the area of human rights, freedoms and legitimate interests. On the basis of the study of theoretical and methodological and applied scientific principles of policing foreign countries to ensure the rights, freedoms and legitimate interests of the rights concrete proposals organizational and legal measures aimed at improving the national police of Ukraine in this field are formulated.

Keywords: rights, freedoms and legitimate interests of people, police, policing, organizational and legal support.

Для захисту державних та суспільних інтересів, незалежно від державного устрою, соціально-економічного становища, технічного, культурного, духовного розвитку, способу та стану правового регулювання суспільних відносин у будь-якій країні існує потреба в такому органі, як поліція. У демократичних суспільствах поліцейська діяльність орієнтована насамперед на потреби населення. Поліція, будучи державною інституцією, що перейшла від силового характеру діяльності до сервісного обслуговування громади, користується повагою і підтримкою суспільства. Захист прав, свобод та законних інтересів людини, їх охорона визначають цілі й межі поліцейської діяльності. У зв'язку з цим висвітлення досвіду

зарубіжних країн, де багато зроблено для перетворення поліції на ефективний державний інститут, який користується довірою та повагою громадян, є актуальним, оскільки це буде сприяти удосконаленню діяльності української поліції, перетворенню її на повноцінний та кваліфікований орган правопорядку, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Дослідженню сутності поліцейської діяльності були присвячені роботи низки зарубіжних і вітчизняних поліцейстів упродовж другої половини XVIII ст. – на початку XX ст. Наукового аналізу сутності та значення поліцейської діяльності за радянських часів не здійснювалося, оскільки існували певні перестороги щодо проблем поліцейського права в адміністративно-правовій науці, обумовлені суто ідеологічними чинниками. У сучасній юриспруденції проблема поліцейської діяльності є однією з основних. Так, окремі аспекти поліцейської діяльності аналізуються у роботах Ю.Е. Аврутіна, К.С. Бельського, І.А. Горшеньової, А.В. Губанова, А.Т. Комзюка, М.В. Лошицького, О. В. Негодченка, Ю.І. Римаренка, М.П. Смирнова, Ю.П. Солов'я, Ю.М. Старилова, В.М. Шадріна та ін. Питання правоохоронної діяльності та прав людини були предметом дослідження таких вітчизняних учених, як: О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, С.В. Бобровник, А.П. Заєць, М.І. Козюбра, М.В. Корнієнко, А.Ю. Олійник, В.І. Олефір, Н.М. Оніщенко, О.В. Петришин, П.М. Рабинович, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко, О.Н. Ярмиш та ін. Однак незважаючи на наявність досить широкого спектра присвячених цій проблемі наукових публікацій, слід констатувати відсутність цілісного уявлення про особливості еволюції поглядів на поліцейську діяльність, а також усталеного розуміння її характерних ознак, ролі в реалізації правоохоронної функції держави та у сфері забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини, що призводить до невизначеності правового регулювання відповідних сфер суспільних відносин. Актуальність зазначених питань посилюється у зв'язку з реформою правоохоронної системи в Україні, яка не може бути успішною без належної загальнотеоретичної основи.

З огляду на зазначене *метою статті* є дослідження, спрямоване перш за все на вивчення, аналіз та узагальнення поліцейської діяльності зарубіжних країн у контексті забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини для належного теоретико-методологічного підґрунтя реалізації нових підходів до організації та вдосконалення діяльності Національної поліції України щодо забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини, реформування та зміни пріоритетів її діяльності – з державно орієнтованих на суспільно орієнтовані. Зрозуміло, що вивчення й посилення на зарубіжний досвід не означає його безпосереднього копіювання та перенесення в практику, однак результати аналізу діяльності поліції деяких країн, окремі підходи, прийоми і методи можна ефективно використати в діяльності української поліції, а також для подальшого удосконалення організаційно-правових засад поліцейської діяльності у сфері забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини.

У юридичній літературі немає єдиного визначення поняття «поліцейська діяльність», однак поліцейсти єдині у виокремленні її ознак. По-перше, поліцейська діяльність – це вид соціальної діяльності, пов'язаний з управлінням органами виконавчої влади щодо забезпечення правопорядку, що реалізується як усвідомлений і цілеспрямований вплив суб'єкта на об'єкт та не пов'язаний з ним відносинами підпорядкування. По-друге, поліцейська діяльність є професійною за природою та публічною за характером, її основу і зміст складає поняття «охорона», що передбачає захист суспільства від небезпек соціального, природного,

біологічного, техногенного характеру. По-третє, вона є наглядово-примусовою діяльністю, якій властиві специфічні методи (засоби), а саме: адміністративний нагляд, адміністративний примус [1, с. 34–40; 2, с. 112–113].

Як слушно наголошує О.С. Проневич, в умовах перманентної наукової дискусії, об'єктивно обумовленої відсутністю усталеного догматичного (доктринального) розуміння сутності поліцейської діяльності, вона водночас розглядається як вид державно-управлінської діяльності та форма реалізації поліцейської функції держави, що полягає у можливості застосування уповноваженими органами державної влади легітимних заходів примусу (поліцейських заходів). Такий підхід цілком виправданий у контексті тлумачення природи держави як соціального інституту, покликаного придушувати волю окремих осіб заради досягнення публічного інтересу (забезпечення суспільного блага), а також визнання примусу як методу соціального управління. Визначальним є те, що державний примус як метод реалізації поліцейської функції держави має здійснюватися уповноваженими спеціальними органами (формаціями) виконавчої влади, наділеними законодавцем відповідними повноваженнями та засобами, – поліцією. Особливістю нинішнього етапу суспільного розвитку є переосмислення ролі та місця поліції у системі органів державної влади. Якщо раніше уявлення про поліцію в суспільній свідомості асоціювалося виключно з примусовою діяльністю держави з метою забезпечення громадської безпеки та порядку, то нині йдеться про важливість соціальної місії поліції, що полягає у «служінні суспільству», налагодженні партнерства з населенням, пріоритетності профілактичної (превентивної) діяльності [3, с. 354].

Поліція у сучасному демократичному суспільстві набуває ознак організації, що надає послуги людині щодо забезпечення її прав і свобод, а також надає допомогу людям у відновленні порушених прав і свобод, у надзвичайних ситуаціях, потерпілим від правопорушень, неповнолітнім, які залишилися без опіки, особам, які звільнилися з місць позбавлення волі, щодо їх ресоціалізації тощо.

Таким чином, під поліцейською діяльністю слід розуміти охоронну діяльність держави, предметом якої, насамперед, є охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства й держави та забезпечення громадського порядку і безпеки. Загалом поліцейська діяльність складається з наглядової діяльності за піднаглядними об'єктами, вживання заходів прямого адміністративного примусу з метою попередження та припинення протиправного діяння та здійснення адміністративної юрисдикції.

У різних країнах погляди на завдання і організацію поліції неоднакові та визначаються як національними особливостями, так і проблемами, що стоять перед конкретною державою. Саме ці особливості мали і мають домінуюче значення при виборі організаційно-правових принципів діяльності поліцейських сил. Безпосередня залежність поліції від конкретного політичного режиму призводить при його зміні до корінного реформування правової бази, кадрів, організаційних моделей, стратегії і тактики її функціонування. З минулого відомо: якщо компетенція каральних органів виходить за межі питань суто правоохоронних, а державний контроль слабне, це призводить до репресій, жертвами яких стають невинні люди. На політичних та ідеологічних засадах не може функціонувати правоохоронний апарат держави, він має діяти лише на правових підвалинах, виступаючи гарантом захисту конституційних прав і свобод громадян [4].

Потрібно наголосити, що поліцейська діяльність в сучасній демократичній державі визначається двома основними моделями її організації: «континентально-європейською» і «англо-саксонської (британської)». Перша модель характеризується

жорстким централізованим управлінням поліцейськими відомствами з боку держави, владною “вертикаллю” і великим обсягом повноважень поліції. До цієї групи входять Австрія, Німеччина, Італія, Іспанія, Франція. Друга (британська) модель відрізняється децентралізацією управління, владною “горизонталлю”, підвищеним рівнем повноважень місцевих органів влади і меншими за обсягом поліцейськими функціями. До цієї моделі відноситься поліція Великобританії і США. Кожна з представлених моделей має власні правові рамки, певні відмінності між двома правовими системами – романо-германською і англо-саксонською. Залежно від того, чи покладається в тій чи іншій країні головна відповідальність за стан публічного порядку та безпеки на загальнонаціональну чи регіональну владу, управління поліцейськими здійснюють центральні органи влади і відповідно міністерство внутрішніх справ або міністерство юстиції.

Як відомо, структуру поліцейської діяльності складають мета, засоби, об’єкт і суб’єкт. Метою поліцейської діяльності є сприяння безпеці та зниження кількості випадків громадських заворушень, зниження рівня злочинності, сприяння здійсненню правосуддя таким чином, щоб підтримувати довіру населення до закону. Обмеження щодо здійснення прав та свобод людини відповідно до принципу пропорційності можуть встановлюватися лише у тому разі, якщо вони є необхідними для досягнення цілей в загальних інтересах або є необхідними для захисту прав та свобод інших осіб, з метою досягнення балансу між інтересами окремої особи та суспільства. Причому такі обмеження не є обов’язково ідентичними для всіх людей і мають бути передбачені законом. Засобами досягнення цієї мети є заходи державного примусу. Суб’єктами поліцейської діяльності виступають наділені особливою компетенцією спеціальні органи, уповноважені державою застосовувати заходи примусу, тобто поліцейські, а об’єктом поліцейської діяльності є поведінка суб’єктів суспільних відносин, на які спрямовані заходи державного примусу.

Слід зауважити, що останнім часом відбувається загострення таких негативних явищ, як злочинність, у тому числі організована і транснаціональна, расові, міжнаціональні і міжетнічні конфлікти, релігійний і політичний екстремізм, неконтрольовані міграційні процеси, екологічні кризові явища, які прямо чи опосередковано впливають на діяльність поліції, ставлять перед нею все більш складні і різноманітні, а найчастіше і якісно нові завдання, зумовлюють потребу у здійсненні певних реформ організації, форм і методів роботи поліцейських сил [5, с. 35]. Водночас у демократичній державі основними завданнями поліції й надалі залишаються підтримання громадського спокою і правопорядку, захист та повага основоположних прав і свобод особистості, запобігання і боротьба зі злочинністю, а також надання допомоги і послуг суспільству [6].

Отже, враховуючи компетенцію і завдання, що стоять перед поліцією у більшості зарубіжних країн, основне її призначення полягає не у боротьбі із злочинністю, а в установленні дієвого соціального контролю за протиправними діями, у стримуванні їх виключно законними засобами, що забезпечують поєднання ефективних поліцейських заходів і системи гарантії прав, інтересів і свобод людини. У зв’язку з цим завдання поліції, з одного боку, полягають у захисті інтересів громадськості, попередженні та припиненні правопорушень, підтримуванні громадського порядку, а з іншого – у захисті інтересів особи та її прав на недоторканність приватного життя. Тобто цілі та зміст поліцейської діяльності корегуються зміщенням акценту значущості інтересів від загальнодержавних до особистісних. А поліція при такому підході розуміється як “система гуманного та конституційного застосування заохочування законної влади до інтересів громадян,

прихильність концепції використання принципів добра, альтруїзму і співдружності, яка діє на основі високих етичних стандартів” [2, с. 10].

Безумовно, для того, щоб поліція ефективно здійснювала свою правоохоронну функцію, вона повинна реагувати на потреби громади. Повинна відбуватися постійна взаємодія і комунікація між населенням і поліцією. Наразі важливого значення для Національної поліції України набуває проблема запобігання правопорушенням, тобто превентивна діяльність висувається на перший план, а не реагування на вже скоєні правопорушення.

Головним напрямом попереджувальної діяльності, як зазначає С. Вулен, є те, що поліція повинна працювати з молоддю, бо якщо молоді люди звикнуть поводити себе відповідно до вимог законів, то й правопорушень в майбутньому буде менше [7, с. 43].

Деякі зарубіжні автори пропонують принципово нові моделі взаємовідносин громадян з поліцією за рахунок введення додаткових контролюючих органів при адміністрації та надання громадянам більш широких повноважень в процесі охорони громадського порядку [8].

П. Дрілер рекомендує проводити регулярні зустрічі поліції з населенням з метою інформування їх про результати роботи поліції [9].

Нині у більшості зарубіжних країн використовуються методи поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду “Community Policing”. У таких країнах, як *Велика Британія, Чехія, Бельгія, Данія, Німеччина, Естонія, Латвія, Литва, США та ін.*, місцева поліція розглядається населенням як організація, основою якої є ідея спільної відповідальності та безпеки, яка має за місію та стратегію запобігання злочинності на конкретній території, де профілактична робота стоїть на високому рівні і рівноцінна розслідуванню вже скоєних правопорушень. Дійсно, у цих країнах спостерігається високий рівень поінформованості населення про те, що робить поліція, яка її роль, права та обов’язки, високий рівень довіри населення до правоохоронців, оскільки поліцейський – професіонал у сфері правоохоронної діяльності, що виконує покладені на нього функції.

Засновником філософії Community Policing прийнято вважати Тома Поттера, колишнього начальника Бюро поліції Портленда. Основні принципи цієї філософії він розробляв, будучи ще молодим поліцейським і патрулюючи свою дільницю. Розпочинав свою роботу в поліції він в якості патрульного на околицях Брукліна і Селвуда – доволі криміналізованих і неспокійних на той час районів. Якось місцевий мешканець спитав Тома, чим він, як громадянин, може допомогти поліції. Сержант поліції, начальник Тома, відповів: “Сидіть вдома і дайте поліції виконувати свою роботу”. Ця ситуація поклала початок роздумам Тома стосовно необхідності залучення суспільства в роботу поліції та зміни парадигми спілкування поліції з суспільством в цілому. Він зрозумів, що залучення громадян до безпекового процесу створює відчуття взаємної відповідальності, що позитивно відбивається на рівні безпеки та настроях в суспільстві на певній території. Протягом 25 років служби в поліції, де він пройшов шлях від патрульного до начальника Бюро, як і після виходу на пенсію, консультуючи бюро поліції по всій країні, Поттер вводив та розвивав механізми поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду. Однією з його ініціатив було створення піших патрулів поліції, котрі могли б патрулювати там, де автомобіль втрачав свою функціональність, разом з тим ближче контактуючи з суспільством. Зрештою, ставши мером Портленда, він побудував платформу з питань Community Policing – стратегії поліції, яка передбачає активну взаємодію поліцейських з місцевим населенням. У своїй діяльності Том Поттер обстоював принцип прозорості,

підзвітності, взаємодії та доступності, зокрема для малозахищених верств населення [10].

Гучні злочини, а також теракти в США та країнах Європейського Союзу показали, що отримання й обробка інформації на ранніх стадіях є дуже важливою в попередженні та запобіганні правопорушень. Методи Community Policing стають все більш популярними у всьому світі, оскільки представники поліції все ясніше усвідомлюють протиріччя між тим, що вони роблять, і тим, що вони відповідно до суспільної думки повинні робити. Навіть якщо поліція працює якісно та професійно, затримує злочинців і розкриває злочини, суспільство все одно не задоволене роботою поліції і не розуміє її призначення. Тому в роботі поліції потрібно більше акцентувати увагу на тих аспектах, які важливі саме в повсякденному житті людей і посилюють почуття безпеки безпосередньо за місцем їх проживання. Разом з тим, впровадження превентивних (попереджувальних) методів роботи поліції, які є можливими лише за співпраці різних груп суспільства з поліцією, якісно впливає як на рівень безпеки, так і на ставлення громадян до поліції.

Незважаючи на те, що наразі відсутнє уніфіковане визначення поняття «Community Policing», різниця в його сприйнятті залежить від особливостей та традицій кожного окремого суспільства. У світлі реформ, які мають місце в Україні, «Community Policing» є надзвичайно актуальною та важливою темою, розвиток і реалізація якої позитивно позначиться на усіх сферах життя суспільства. Нині статус поліції України значно змінився, українська громада поступово трансформує власне ставлення до силових структур та розуміння їх функцій у сучасному житті. Основний зміст діяльності поліції полягає у охороні та захисті прав та свобод громадян і правового суспільства в цілому. Безумовно, інноваційні процеси, що відбуваються в Україні, відкривають реальні перспективи широкого використання міжнародного досвіду в організації діяльності поліції, а це буде сприяти оптимізації професійної орієнтації, адаптації до вимог професії, освоєнню професійних та організаційних цінностей, досягненню професійної майстерності, опануванню нових видів діяльності, запобіганню професійній деформації поліцейських. Це дасть змогу якісно й ефективно виконувати службові обов'язки й поліпшити імідж поліції як усередині країни, так і за її межами. Але найважливішим є те, що виважене застосування передового зарубіжного досвіду допоможе переорієнтувати роботу поліції із силових і адміністративних методів на більш демократичні, спрямовані передусім на допомогу населенню, забезпечення безпеки, надійний захист прав і свобод людей у повсякденному житті.

Законом України «Про Національну поліцію» визначено необхідність встановлення виключно партнерських засад взаємодії поліції і населення [11]. Зокрема, розділ «Громадський контроль Національної поліції» передбачає: звіт про поліцейську діяльність; прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції; взаємодію між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування. Також цим розділом визначено, що поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань.

Враховуючи законодавчі зміни, є очевидним те, що традиційний стиль поліцейської діяльності більше не в змозі вирішити проблеми громадського порядку і безпеки в сучасному суспільстві. У зв'язку із цим виникає необхідність переходу до концепції поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду, в якій приділено особливу увагу запобіганню злочинам (превентивним заходам) та процесу

вирішення проблем у взаємодії з населенням за місцем проживання [12]. Однак варто зауважити, що партнерство між поліцією і населенням можливе лише за умови довіри з обох сторін.

З огляду на викладене можна зробити висновок, що вивчення позитивного досвіду зарубіжних країн дає змогу використовувати більш ефективні методи захисту прав, свобод та законних інтересів, які застосовує поліція у своїй повсякденній роботі. У діяльність Національної поліції України слід впроваджувати такі засоби, які дозволять втілювати новітні механізми правовідносин, взаємодії і комунікативних особливостей, що сприятиме створенню належної нормативно-правової бази у сфері врегулювання відносин між поліцією та населенням, а також удосконаленню форм і методів такої взаємодії, запровадженню дійсно партнерських відносин з населенням. Поліції слід відстежувати зміни в суспільстві і адаптувати методи роботи, критично оцінюючи можливі наслідки будь-яких змін щодо забезпечення прав і свобод людини. Для цього необхідно постійно спостерігати за змінами в суспільстві та їх впливом на очікування населення щодо діяльності поліції. Подальше вивчення концептуальних підходів до поліцейської діяльності сприятиме майбутньому науковому пошуку та обґрунтуванню оптимальної моделі Національної поліції України, яка служить суспільству, надає послуги з допомоги особам, які потребують такої допомоги, та надійно захищає права і свободи людини, користується довірою та повагою громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Зоннефельс И. Начальные основания полиции или благочиния / И. Зоннефельс. – М. : Универ. тип., 1787. – 318 с.
2. Платонов И.В. Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном / И.В. Платонов. – Х. : Универ. тип., 1856. – 438 с.
3. Проневич О.С. Поліцейська діяльність як вид державно-управлінської діяльності / О.С. Проневич // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 350–356.
4. Губанов А.В. Полиция зарубежных стран: организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности / А.В. Губанов. – М. : МАЭП, 1999 – 288 с.
5. Губанов А.В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России : автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. – М.: ВНИИ МВД России, 1997. – 49 с.
6. Руководство по демократическим основам полицейской деятельности. Составлено Старшим советником Генерального секретаря ОБСЕ по вопросам полицейской деятельности / ОБСЕ, Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности. – Вена, 2006.
7. Woolen W.S. Renegade Kids, Suburban Outlaws: From Youth Culture to Delinquency, Wadsworth Publishing Company, Belmont, California, 2006. – 120 p.
8. Hauber A., Hofstra, Toornvliet L., Zandbergen A. Some new forms of Social control and their effects // British Journal of Criminology. – No 2, Volume 36. – Spring, 1996. – P. 38–43.
9. Driller P.I. Improving the Image // Police Journal. – 10, October, 2005. – P. 16–17.
10. “Community Policing” або поліцейська діяльність, орієнтована на громаду / Відкритість правоохоронної системи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://police-access.info>.
11. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
12. Впровадження в Україні поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду / Відкритість правоохоронної системи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://police-access.info/2015/08/vprovadzhennya-v-ukrajini-politsejskoji-diyalnosti-orijentovanoji-na-hromadu/>.

Отримано 08.06.2016