

Юнін О.С.кандидат юридичних наук, доцент
(*Національна академія внутрішніх справ*)

УДК 351.74

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПОГЛЯДИ НА ДІЯЛЬНІСТЬ ПОЛІЦІЇ
КРІЗЬ ПРИЗМУ РОЗВИТКУ СУЧАСНИХ
ПРАВОВИХ СИСТЕМ**

Здійснено порівняльний аналіз концептуальних підходів та практики регулювання функціонування органів поліції. Висвітлено основні концептуальні погляди сучасних моделей діяльності поліції, визначено загальні тенденції та характерні особливості їх функціонування.

Ключові слова: *поліція, кризовий підхід до діяльності поліції, авторитарний підхід до діяльності поліції, концепція «поліція на службі суспільства», концептуальні підходи.*

Постановка проблеми. Існують різні думки з приводу найбільш ефективних методів роботи поліції, а також того, які з них сприяють зміцненню відносин із суспільством, зниженню рівня злочинності і т.п. Дії поліції лише обмеженою мірою впливають на показники злочинності та насильства в суспільстві, громадську безпеку, задоволеність населення тощо. Крім того, шляхи виконання поліцією своїх функцій засновані на таких факторах, як історичне, культурне та економічне минуле країни, а також на очікуваннях суспільства.

В умовах реформування системи органів внутрішніх справ України ознайомлення із зарубіжними напрацюваннями є нагальною необхідністю. Аналіз концептуальних підходів до організації діяльності поліцейських служб у зарубіжних країнах об'єктивно сприяє не лише чіткому визначенню магістрального шляху оптимізації правоохоронної діяльності в Україні, але й впровадженню найбільш дієвих організаційно-правових форм у практику управління органами внутрішніх справ [1].

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Особливості діяльності зарубіжних поліцейських систем висвітлювалися в працях таких вчених, як О.С. Проневіч, І.П. Антонов, В.М. Гіленсен, А.В. Губанов та ін. [1-4]. Роботи названих науковців мають безсумнівну теоретичну та практичну цінність, але вони переважно присвячені розгляду вузьких аспектів діяльності поліції окремих зарубіжних країн. У вітчизняній адміністративно-правовій науці аналіз традицій і особливостей організації та функціонування сучасних поліцейських систем зарубіжних країн донині не здійснювався [1].

Натомість об'єктивно назріла потреба в узагальненні напрацьованого досвіду з метою визначення загальних тенденцій та з'ясування особливостей концептуальних підходів до організації діяльності поліції окремих країн.

Виклад основного матеріалу. Діяльність поліції – постійний та безперервний процес. Різні ситуації вимагають різних методів роботи, зміни в суспільстві створюють необхідність для застосування нових підходів в

управлінні. Для здійснення своєї діяльності відповідно до існуючих умов поліція повинна бути проінформована про зміни в суспільстві.

Концептуальний підхід до діяльності поліції може поступово сформуватися на основі впровадження нових методів роботи. Крім того, він може свідомо обиратися владою або керівництвом поліції для зміцнення суспільної довіри або, навпаки, посилення контролю з боку держави.

Концептуальні підходи до діяльності поліцейських систем не є статичними. Вони перебувають у стані перманентної еволюції, а тому в чистому вигляді майже не зустрічаються. Підходи до організації діяльності поліції суттєво відрізняються. Попри широку варіативність у сучасних державах моделей діяльності поліції вважаємо за доцільне типологізувати їх за видами, які розглянемо нижче.

Кризовий підхід до діяльності поліції (crisis policing) характеризується як «постійна репресивна діяльність поліції, за якої її працівники зосереджені на підтримці порядку та контролі насильства» [5, с. 31]. Цей принцип скоріше характеризується відсутністю концепції, ніж є концептуальним підходом. Як правило, подібний принцип роботи поліції зустрічається в країнах (іноді під час перехідного періоду) або в окремих регіонах, що занепадають або над якими держава ризикує втратити контроль. Не дивно, що увагу при цьому зосереджено на проблемах короткострокового значення та виживанні державної системи.

У таких випадках ігноруються вимоги кодексу поведінки поліцейських про те, що поліція повинна представляти громадськість, якій служить, нести перед нею відповідальність і бути їй підзвітною, причому поліція є органом, швидше орієнтованим на застосування сили, ніж на надання послуг. До того ж основну увагу законів про поліцію зосереджено на розкритті злочинів та охороні громадського порядку замість надання допомоги населенню. Крім того, організація і управління органом правопорядку підпорядковані військовим принципам. Подібний приклад можна знайти в доповіді Amnesty International, присвяченій роботі поліції в соціально ізольованих спільнотах Бразилії [6]. Навіть якщо поліція проводить роботу в «фавелах», її діяльність спрямована не на вирішення проблем, а на їх непоширення за межі нетрів. Поліція захоплює незаможні спільноти, нерідко використовуючи сумарні санкції, які дискримінують цілі групи населення, і при цьому допускає грубі порушення прав людини, в тому числі покарання без судового рішення.

Авторитарний підхід до роботи поліції (authoritarian policing) найчастіше діє в умовах авторитарних політичних систем, але може зберігатися і після переходу до демократії. «Як правило, пріоритетні напрямки роботи поліції визначає сама поліція чи уряд, не беручи до уваги потреби населення і переваги громадян» [5, с. 32]. При цьому поліція схильна діяти в односторонньому порядку і чинити так, як вважає за потрібне. Її увагу найчастіше зосереджено на контролі за населенням, а не на розвитку партнерських відносин з ним. Авторитарна поліція незмінно пов'язана з централізованою системою (характерна для країн з континентальною правовою системою), яка позбавляє рядових працівників можливості вирішува-

ти, чим займатися в робочий час, а керівників місцевих органів поліції – можливості розпоряджатися ресурсами.

До такого підходу можна віднести концепцію «політичної поліції», в рамках якої пріоритетні напрямки діяльності поліції визначають політики, тим самим серйозно обмежуючи її оперативну незалежність. За таких підходів права людини, як правило, вважаються додатковим тягарем, що обмежує діяльність поліції. Авторитарна поліція не здатна належним чином реагувати на потреби громадськості, її діяльності серйозно заважає відсутність контакту з населенням і, як наслідок, труднощі в отриманні інформації. Більше того, надання допомоги населенню взагалі не розглядається як функція поліції.

Підхід «поліція на службі суспільства» (community policing) можна визначити як «спільні зусилля поліції і населення, спрямовані на виявлення проблем злочинності і порушення правопорядку та залучення всіх складових суспільства для пошуків шляхів вирішення даних проблем» [7]. В основі даного визначення лежить припущення, що поліція не може одноособово контролювати злочинність і стежити за порядком, а потребує підтримки суспільства в забезпеченні безпеки. Завдання «поліції на службі суспільства» включають попередження та розкриття злочинів, зниження страху суспільства перед злочинністю та зміцнення взаємовідносин поліції з населенням. Ці цілі досягаються за рахунок трьох заходів:

1) взаємодія з населенням: обговорення з населенням пріоритетних і стратегічних напрямів роботи; мобілізація зусиль з надання активної допомоги населенню;

2) вирішення проблем: попередження злочинів, а не їх розкриття; дослідження причин звернення громадян в поліцію і прагнення усунути фактори, що викликають проблеми, а не їх прояви;

3) перетворення організації: децентралізація структур субординації і процесів прийняття рішень, в тому числі рішень про використання ресурсів; розвиток тісної співпраці з іншими органами, які беруть участь у забезпеченні безпеки населення [7].

Робота «поліції на службі населення», по суті, побудована за географічним принципом; при цьому працівники поліції цілодобово несуть відповідальність за підтримку порядку на «своїй» ділянці. Нерідко ідея «поліції на службі суспільства» передбачає максимально широке охоплення діяльності в тому сенсі, що на неї покладається набагато більша відповідальність, ніж просто боротьба із злочинністю. Дійсно, від поліції чекають підтримки благополуччя суспільства в цілому, а також гідної якості життя для його представників.

Серед аспектів оперативної діяльності, які зазвичай входять до складу програм «поліції на службі суспільства», слід визначити такі [8]:

– «сусідський нагляд», організований за підтримки поліцейських ділянок;

– інформаційні бюлетені про заходи щодо попередження злочинів;

– інформування населення у питаннях попередження злочинів;

– поліцейські дільниці з прозорим скляним фасадом;

- піше патрулювання (сприяє налагодженню контакту з населенням);
- посилена увага до нетяжких злочинів, які більше всього докучають населенню;
- підвищення рівня освіти працівників поліції;
- передача певних управлінських обов'язків від поліцейського до цивільного персоналу.

«Поліція на службі суспільства» потребує оперативної незалежності на нижчих рівнях службової ієрархії, оскільки її робота вимагає гнучкості та здатності реагувати на потреби населення. А для цього відповідальність за використання ресурсів слід передати працівникам більш низьких організаційних структур. Суспільно орієнтована робота поліції вимагає професіоналізму і гарної підготовки працівників, яким властиве повне розуміння своєї ролі в суспільстві і здатність відповідально використовувати надану їм свободу дій.

Концепція «поліції на службі суспільства» виходить з тієї передумови, що поліція не користується повною довірою населення: «Поліція схильна вважати, що населення думає про неї гірше, ніж є насправді. Причина цього криється в тому, що поліція найчастіше контактує з порушниками громадського порядку, злочинцями, особами, які потребують допомоги, або некомпетентними людьми. Майже кожен район і кожне суспільство відчують приховану потребу в поліції, сприйнятливий до його потреб і здатний реагувати на них. Один з найважливіших способів переконати поліцію в існуванні такої потреби полягає у розширенні її контактів із законотрухняними громадянами» [9].

Виникненню і втіленню ідеї «поліції на службі суспільства» можуть служити найрізноманітніші передумови. У США, Великобританії та Нідерландах концепція розвивалася як природний подальший крок на шляху відходу від «традиційної поліції». У країнах перехідного періоду введення суспільно орієнтованої поліції нерідко знаменує собою зміну режиму і прийняття демократичних цінностей. Міжнародні донори, які беруть участь у програмах реформування поліції, в даний час незмінно вимагають від неї переходу до принципів суспільно-орієнтованої діяльності.

На жаль, дана концепція часто використовується некоректно, а це веде до втрати її цінності і значення. Практично всі види діяльності поліції, що передбачали контакти з представниками населення, були підведені під поняття «поліції на службі суспільства». Незважаючи на це (або завдяки цьому), вона стала провідним концептуальним підходом до роботи поліції нашого часу.

Концепції «поліції на службі суспільства» вдалося завоювати популярність високими темпами, швидше за все з причини впливу іноземних експертів і консультантів, а також міжнародного фінансування.

Правозахисники віддають перевагу концепції «поліції на службі суспільства», оскільки вона краще за інших здатна реагувати на потреби громадянського суспільства. Заходи щодо сприяння ефективному попередженню злочинності надають особливого значення участі громад у профілактиці злочинів [10]. Але існують деякі проблеми і труднощі, на які

також слід звернути увагу. Зокрема, у деяких випадках влада реалізує ініціативи з впровадження «поліції на службі суспільства», активно сприяючи самостійному підтриманню порядку населенням за місцем проживання, що нерідко призводить до виникнення «комітетів пильності». Дійсно, у Сполучених Штатах Америки «поліція на службі суспільства» може призвести до встановлення конструктивних партнерських відносин між поліцією і населенням, проте в авторитарних державах дана концепція може використовуватися в цілях суворої регламентації життя "зверху вниз".

Ідея «поліції на службі суспільства» передбачає наявність чітко określеного співтовариства, що має ясне і послідовне уявлення про свої потреби, а також готового і здатного співпрацювати з поліцією. Однак що таке співтовариство і хто його представляє? Як бути з групами населення, які піддаються дискримінації?

Висновки. Очевидно, що наведені підходи до роботи поліції на практиці розмежовані не настільки чітко. Робота деяких органів поліції має риси кризового підходу, навіть якщо країни, в яких вони діють, вже не перебувають у стані кризи. У багатьох проглядаються риси авторитарного підходу. Примітно, що безліч поліцейських органів узяли в ужиток термінологію «поліції на службі суспільства», хоча лише дуже небагато дійсно впровадили цей концептуальний підхід на належному рівні.

Дискусія щодо пріоритетності або більшої ефективності одного з трьох аналізованих концептуальних підходів до роботи поліції взагалі не може передбачати однозначних висновків, оскільки, з одного боку, їх поява є об'єктивно зумовленою, а з іншого – кожен з них містить величезний позитивний потенціал. Модель організації діяльності та управління поліцією в сучасних демократичних державах обирається залежно від чинної національної доктрини охорони громадського порядку та забезпечення внутрішньої безпеки. Основне завдання вибору оптимальної моделі діяльності поліції переслідує дві мети: забезпечення максимальної результативності діяльності даної служби та створення умов для здійснення контролю за діяльністю поліції з боку органів місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства.

В той же час Україні як державі, котра претендує на асоціацію з ЄС, необхідно виважено підходити до оновлення законодавства, що регламентує діяльність української міліції. Даний процес припускає врахування положень актів ЄС, котрі мають подібний предмет правового регулювання. Зміна правового статусу вітчизняної міліції повинна відбуватись у напрямку його оптимізації на кшталт поліції провідних країн ЄС.

Бібліографічні посилання

1. *Проневич О. С.* Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз : монографія / О. С. Проневич. – Х. : Ніка-Нова, 2011. – 509 с.
2. *Антонов И.П.* Полиция ФРГ: история и современность / И. П. Антонов. – М., 2000.
3. *Гиленсен В. М.* Федеральное бюро расследований США / В. М. Гиленсен. – М., 1981.
4. *Губанов А. В.* Полиция Запада: основы деятельности по охране правопорядка /

А. В. Губанов. – М., 1993; Полиция зарубежных стран: организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. – М., 1999.

5. *Uildriks, N. & P. van Reenen. Policing post/communist societies. Police/public violence, democratic policing and human rights.* – 2003.

6. AI, 2005, Brazil: They come in shooting.

7. Визначення взято з Community Policing Consortium та цитується за “Community Policing, the past, present and future”, листопад 2004 р., «О полиции на службе общества в США», видано Police Executive Research Forum (PERF).

8. WOLA, Themes and debates in public security reform. A manual for public society. – Community policing.

9. *Bayley, D. Democratizing the police abroad: What to do and how to do it.* – N., 2001. – С. 25-26.

10. Приложение к резолюции 2002/13 ЭКОСОС, принятой 24 июля 2002 г.

Юнин А.С. Концептуальные взгляды на деятельность полиции сквозь призму развития современных правовых систем. Осуществлен сравнительный анализ концептуальных подходов и практики регулирования функционирования органов полиции. Рассмотрены основные концептуальные взгляды современных моделей деятельности полиции, определены общие тенденции и характерные особенности их функционирования.

Ключевые слова: полиция, кризисный подход к деятельности полиции, авторитарный подход к деятельности полиции, концепция «полиция на службе общества», концептуальные подходы.

Yunin O.S. Conceptual views on the police work in the light of the development of modern legal systems. This article contains a comparative analysis of conceptual approaches and practices regulating the functioning of the police. The author highlights the key conceptual views of contemporary models of police, general trends and characteristics of their operation. The main ones are as follows: crisis policing, authoritarian policing, community policing.

However, in practice they are not so clearly delineated. The work of some police agencies has features of crisis approach, even if the country in which they are no longer in a state of crisis. In many visible features of an authoritarian approach. It is noteworthy that many police agencies took into use the terminology "community policing", although very few actually implemented this conceptual approach to the mark. Model of police organization and management in modern democracies is chosen depending on the current national doctrine of public order and internal security. The main task of selecting the optimal model of police activity has two objectives: to maximize the effectiveness of this service and the conditions for monitoring the policing by local government and civil society institutions.

Keywords: police, crisis approach to the police, the authoritarian approach of the police, "community policing", conceptual approaches.

Надійшла до редакції 24.12.2013