

защиты, которая бы соответствовала задачам европейской интеграции.

**Ключевые слова:** гражданская защита, национальная безопасность, система гражданской защиты.

---

**Kostromina O. G. System of civil defense in Ukraine: stages of reforming and current state.** The author has examined stages of reforming and has analyzed the current state of the system of civil defense in Ukraine, and has examined approaches to building of the system of civil defense in the EU and the NATO countries. There is the analysis of results of implementation of adopted by the National Security and Defence Council decisions concerning establishment in Ukraine of the modern system of civil defence which would correspond the tasks of European integration.

The system of civil protection plays a great role in ensuring the national security of Ukraine and European countries too, and attracts more attention in terms of European security.

Today in Ukraine there are necessary organizational preconditions to reform and improve the system of civil defense. Decisions recently adopted by the National Security and Defence Council of Ukraine, measures, taken by the Cabinet of Ministers of Ukraine and executive authorities have become a backgrounds to establish in Ukraine a modern system of civil defense which would correspond the tasks of European integration.

The ensuring of implementation of state policy in the field of civil defense in Ukraine is carried out by the united state system of civil defence the Statute on which the Cabinet of Ministers of Ukraine approved January 9, 2014.

The Statute on the united state system of civil defense regulates matters of taking measures of civil defence in the country, defines the staff of administration and civil defence forces, planning of activity of the united state system of civil defense, the order of execution its tasks and organization of interaction.

The united state system of civil defense – is a complex of administration bodies, forces and means of central and local executive authorities, the Council of Ministers of the Autonomy Republic of Crimea, executive bodies of councils, enterprises, establishments and institutions, which provide the implementation of state policy in the field of civil defence.

**Ключові слова:** *civil defence, national security, system of civil defence.*

*Надійшла до редакції 28.02.2015*

**Юнін О. С.**

кандидат юридичних наук, доцент

*(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)*

УДК 351.74

## **РОБОТА ПІДРОЗДІЛІВ ПОЛІЦІЇ З НАСЕЛЕННЯМ ПІД ЧАС ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ**

Досліджено основні засади взаємодії органів внутрішніх справ з населенням у процесі забезпечення охорони громадського порядку, проаналізовано концепцію поліції як соціальної служби. Приділено увагу принципам побудови партнерських відносин поліції з населенням. Розглянуто роль патрульної служби у забезпеченні правопорядку та здійсненні служіння громаді.

**Ключові слова:** *поліція, патрульна служба, взаємодія, суспільство, забезпечення правопорядку.*

**Постановка проблеми.** Враховуючи, що на сучасному етапі розбудови державності в Україні спостерігаються тенденції до демократизації суспільства та «звернення» держави до людини, тобто діяльність державних органів направлена на розширення та забезпечення прав і свобод людини й громадянина, дослідження адміністративно-правових засад взаємодії міліції з населенням, зокрема у процесі забезпечення охорони громадського порядку, має актуальне значення та сприятиме розвитку системи органів внутрішніх справ відповідно до вимог сучасності.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Наукове осмислення проблеми підрозділів місцевої міліції органів внутрішніх справ було здійснено у працях таких провідних вчених України: О.Ф. Андрійко, В.І. Варенка, І.П. Голосніченка, В.Ф. Захарова, Д.П. Калаянова, А.П. Ключніченка, Ю.В. Кідрука, І.Г. Кириченка, М.В. Ковалюк, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюк, М.В. Корнієнко, С.О. Мосьондза, Н.Р. Нижник, В.Д. Сущенко, О.І. Остапенко, С.В. Петкова, Ю.І. Римаренко та інших.

**Метою** даного дослідження є аналіз досвіду зарубіжних країн щодо організації та діяльності поліції як соціальної служби, її взаємодії з населенням та визначення найбільш оптимальних для України пропозицій з удосконалення правового регулювання охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки в державі на сучасному етапі реформування органів внутрішніх справ.

**Виклад основного матеріалу.** Аналізуючи досвід розвинених зарубіжних країн, варто зазначити, що діяльність поліції виходить за рамки забезпечення правопорядку. Діяльність поліції включає попередження і розслідування злочинів, забезпечення громадського порядку і надання допомоги населенню. Вважається, що саме ці три функції створюють умови для забезпечення безпеки громадян, що проживають на території держави. Значна частина дослідників основною функцією поліції, з якою найчастіше асоціюють діяльність поліцейських органів, вважає забезпечення громадського порядку [4, с. 35], і з цим слід погодитися, адже всі інші функції поліції започатковані саме в ній.

У науковій літературі є чимало як противників, так і прихильників тієї точки зору, що поліція є соціальною службою і що виконання нею «некримінальних» завдань є розширенням її повноважень і виконанням невластивих функцій або природним станом організації, створеної для захисту прав і інтересів населення [5, с. 53].

Надання допомоги населенню є одним із аспектів діяльності органів поліції, але в різних країнах ця функція розвинена по-різному. Останні кілька років у Європі простежується чітка тенденція якнайповніше інтегрувати поліцію в громадянське суспільство і наближати її до населення. Ця мета у ряді держав досягається за допомогою розвитку поліції «за місцем проживання». Варто зазначити, що одним із головних засобів для досягнення цієї мети є наділення поліції статусом органу публічної служби, а не просто органу, що відповідає за застосування закону. Якщо ми не хочемо, щоб це перетворення

залишилося виключно лінгвістичним, то розділ «послуг» необхідно включити до переліку завдань сучасної демократичної поліції.

Як правило, допомога, що надається поліцією, стосується конкретних ситуацій, в яких вона повинна бути надана, зокрема, коли потрібно надати допомогу людині, яка знаходиться в небезпеці, або допомогти людям зв'язатися з іншими державними або соціальними службами, при цьому аспект «послуг» у діяльності поліції залишається розмитим і важко піддається визначенню. Водночас його не можна плутати з деякими адміністративними завданнями, що покладаються на поліцію (наприклад, видача паспортів).

Традиційно функція поліції як органу публічної служби пов'язана з її роллю органу, до якого може звертатися населення, і доступність поліції є в цьому відношенні одним із найважливіших і основних елементів [1, с. 172]. Функція послуг з боку поліції більше пов'язана з духом місії поліції стосовно населення, ніж з наділенням її широкими функціями з надання послуг на додаток до її традиційних завдань.

У сучасних розвинених країнах поліція має високий соціальний рейтинг. Це пов'язане насамперед з укоріненою в суспільстві прихильністю до демократичних цінностей, довірою до держави та її інститутів, переконаність у тому, що поліція досягає максимуму в ситуації, що складається, і одночасно неприйняття 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 і повинен бути врахований при вивченні та використанні зарубіжного досвіду для вдосконалення організаційно-правових основ роботи вітчизняних органів внутрішніх справ.

Поняття суспільно орієнтованої діяльності поліції або поліції на службі суспільства (community policing) по-різному тлумачиться в різних мовах. В голландській вона називається «дільничою роботою поліції», у французькій, іспанській і португальській нерідко використовується термін «наближена поліція» [3, с. 28].

У США поліція створена і працює в інтересах суспільства, зокрема конкретної громади, яка, власне, і наймає персонал поліцейського департаменту на службу, а також контролює і оцінює його діяльність. У демократичній країні, якою є США, «тиск» на поліцію з погляду підвищення ефективності роботи робить не влада або вищестояща поліцейська структура, а населення. Тому єдиний результат, до досягнення якого прагне кожне поліцейське агентство і невеликого містечка, і мегаполісу, – це задоволення населення, платника податків повсякденною роботою поліції [8, с. 98].

У країнах розвиненої демократії до факторів, які визначають роль поліції у суспільстві, традиційно відносять: сподівання суспільства на діяльність поліції, як на систему контролю за злочинністю і соціальним обслуговуванням населення; розумне поєднання забезпечення поліцією потреб органів влади національного, регіонального і місцевого рівнів; постановка перед поліцейськими формуваннями реальних завдань, що відповідають їхнім можли-

востям.

Західні поліцейсти вважають, що провідними напрямками поліпшення роботи поліції є підвищення її ролі в суспільстві, зміцнення контактів поліції з населенням, підвищення професіоналізму поліцейських як запоруки ефективного виконання поліцейських і недержавних функцій [9, с. 364–365].

Для організації поліції на службі суспільства потрібен час, а саме час, необхідний для встановлення контактів з місцевим населенням, особливо в ситуаціях, які характеризуються відчуженістю і недовір'ям. Концепція поліції на службі суспільства вимагає побудови стратегічних відносин за принципом «від низу до верху», а не «зверху вниз». Населення в першу чергу контактує з рядовими співробітниками. Інформація, яку вони поширюють, повинна служити орієнтиром при ухваленні рішень, а не навпаки. Саме тому необхідно, щоб організаційна структура відображала цей принцип.

Водночас суспільна орієнтація поліції не повинна негативно впливати на її професійну діяльність. Навпаки, професіоналізм у роботі поліції є неодмінною умовою. Концепція поліції на службі суспільства зовсім не передбачає, що населення бере на себе обов'язки поліції, вона, швидше, вимагає ефективної співпраці, за якої поліція бере до уваги поради населення і з його допомогою забезпечує та підтримує безпеку.

Важливу роль у виконанні завдань по охороні громадського порядку повинна відігравати патрульна служба, її працівники перебувають у максимально тісних повсякденних контактах з населенням, де представлено увесь спектр соціальних, освітніх і професійних категорій, політичних переконань і релігійних світоглядів. Патрульні виконуватимуть різні поліцейські функції: усуватимуть порушення громадського порядку, припинятимуть злочини, здійснюватимуть профілактичні заходи, регулюватимуть і контролюватимуть дорожній рух, братимуть участь у розшуку злочинців, збиратимуть інформацію, необхідну для інших галузевих служб, надаватимуть допомогу громадянам в екстремальних ситуаціях, не пов'язаних із правопорушеннями.

Суттєвою характерною рисою повинно бути те, що функції патрульних нарядів не будуть обмежуватися охороною порядку лише на вулицях і в інших громадських місцях, а розповсюджуватися і на житловий сектор.

Патрульних доцільно наділити більш широкими повноваженнями: надати право виносити офіційне застереження про недопустимість подальшої протиправної поведінки, затримувати порушників, робити обшуки, застосовувати заходи фізичного впливу, використовувати гумові кийки, наручники, вогнепальну зброю, гранати із сльозогінним газом тощо.

У практиці патрулювання передбачається використовувати такі види патрулювання: піше, кінне, з використанням автотранспортних засобів, велосипедів, вертольотів, катерів [7, с. 44].

Піше патрулювання залишається достатньо ефективним і дозволяє встановлювати тісні контакти з населенням і більш пильно слідкувати за оперативною обстановкою на маршруті та за оперативно значущим об'єктом. Воно

буде застосовуватися здебільшого в районах з високим рівнем злочинності, в ділових і торгових центрах міст, на вулицях, забудованих багатоповерховими будинками.

Кінні патрулі виставлятимуться у паркових зонах і сільській місцевості або коли міліції доводиться мати справу з натовпом народу в період проведення вуличних походів, маніфестацій, свят, масових спортивних заходів.

Автопатрулі, оснащені необхідною апаратурою і засобами для надання термінової допомоги населенню і затримання злочинців та правопорушників, застосовуватимуться, як правило, практично усіма підрозділами у міській та сільській місцевості.

Особлива увага повинна приділятися технічному забезпеченню патрульної служби, зокрема її інформаційному забезпеченню, яке надасть можливість з патрульної машини, оснащеної електронно-обчислювальним пристроєм, отримувати в короткий час будь-яку інформацію з банку відомостей інформаційного центру міліції.

При розробці планів дислокації патрульних нарядів мають бути враховані як постійні, так і перемінні фактори, які відрізняють територію, що обслуговується підрозділом охорони громадського порядку: чисельність осілого і транзитного населення, його структура, вікові характеристики і концентрація, кількість, способи, місце і час раніше скоєних злочинів за місяці, дні тижня і часу доби, які потребують посиленого нагляду міліції (банки, магазини, ресторани, нічні заклади, стадіони і спортивні арени, лісові масиви, пляжі, будівельні майданчики, кінцеві зупинки транспорту тощо).

Особливо враховуються чисельність і професійна кваліфікація персоналу, призначеного для несення патрульної служби, що визначається шляхом досвіду і аналізу практики, ступінь довіри мешканців до міліції (поліції) і їх впевненість у її можливостях. При цьому сили і засоби групуються таким чином, щоб сконцентрувати їх у місцях підвищеного ризику у найнебезпечніший час, що дасть змогу гнучко маніпулювати ними, максимально використовувати персонал міліції залежно від ситуацій, які складаються, наявності надзвичайної обстановки і одночасно створювати враження тотальної і постійної присутності міліції.

Наряди, як правило, не повинні патрулювати дільницю двічі за одним і тим же маршрутом і графіком аби позбавити злочинців і правопорушників можливості коригувати свої дії [6, с. 100].

Для підвищення авторитету патрульної служби міліції серед населення керівництву міліції слід активно здійснювати широку пропаганду успіхів у діяльності цієї служби, добору і підготовки достойних кандидатів для роботи в ній, методичного і технічного забезпечення її функціонування.

Ширше слід запровадити заходи щодо забезпечення тісного контакту патрульної служби з населенням та залучення його для надання допомоги міліції на безоплатній основі та з використанням матеріальних стимулів.

Окремої уваги в контексті організації охорони громадського порядку заслуговує Концепція комунального поліціювання (може перекладатися як ра-

йонна чи місцева охорона порядку та громадської безпеки). Ця Концепція вперше була розроблена на початку 80-х років у США як альтернатива традиційному патрульному напрямку охорони громадського порядку і, в основному, включає в себе всі елементи адміністративної діяльності поліції [2, с. 43]. На основі такого напрямку організації охорони громадського порядку об'єднання громадян та добровільні формування, разом із приватним сектором (охоронні агенції тощо), використовуються для створення добровільних та інших формувань по типу вітчизняних добровільних дружин, які допомагають поліції у патрулюванні вулиць, охороні громадського порядку та громадської безпеки. Такі формування не наділяються такими адміністративними повноваженнями, які, наприклад, мають добровільні народні дружини в Україні (доставляння правопорушника, складання протоколу та ін.). Вони просто співпрацюють із поліцією, патрулюють у нічний час у районі, тренуються та навчаються разом з поліцейськими, допомагають у затриманні правопорушників та збереженні доказів на місці злочину. Крім того, вони свідчать в суді, якщо хтось із цих добровольців був свідком вчинення правопорушення.

**Висновки.** Реформуючи міліцію України, слід враховувати досвід інших розвинених країн світу, в яких роль поліції має двовекторний характер: по-перше, це забезпечення законності та профілактика злочинів, громадських заворушень, по-друге, це надання соціальних та гуманітарних послуг у надзвичайних ситуаціях.

Основною метою є формування якісно нових відносин між населенням і поліцією, які визначаються перш за все як партнерські. Крім того, поліція повинна розцінювати громадян не тільки як партнерів, але і як своїх клієнтів. І, відповідно, будувати свою роботу так, щоб від законослухняних громадян не надходило скарг та нарікань на якість поліцейського обслуговування. В своїй роботі поліція повинна якомога рідше і лише у виняткових випадках застосовувати силу і лише за умови, що всі інші методи впливу вже випробувані. Основною задачею поліції, зокрема, місцевої, тепер вважається служіння в першу чергу суспільству, громадянам, а потім вже державі і уряду.

Зауважимо, що одним із найважливіших поліцейських підрозділів є патрульна служба, оскільки саме вона несе службу у громадських місцях і здебільшого виконує одну з основних функцій поліції: підтримання громадського порядку та служіння громаді. Ця служба протистоїть правопорушникам і нерідко змушена виконувати усі поліцейські функції, зокрема, припиняє злочини, документує правопорушення, займається загальною й індивідуальною превенцією.

Як свідчить зарубіжний досвід організації муніципальних підрозділів поліції громадської безпеки, безперечний пріоритет належить патрульній службі і, власне, патрульна служба оптимально підходить для реалізації функцій муніципальних правоохоронних формувань при забезпеченні охорони громадського порядку.

### **Бібліографічні посилання**

1. Бандурка О.М. Партнерські взаємовідносини між населенням та міліцією : підручник / Бандурка О.М., Соболев В.О., Московець В.І. – Х., 2003.
2. Бухтіяров О. Муніципальні поліцейські органи деяких зарубіжних країн: повноваження та порядок фінансування / Бухтіяров О. // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 1. – С. 41–45.
3. Губанов А.В. Полиция государств Западной Европы: основные черты организации и деятельности : Учеб. пособие / Губанов А.В. – М., 1990.
4. Губанов А.В. Полиция Запада: основы деятельности по охране правопорядка / Губанов А.В. – М., 1993.
5. Дербичева С. Социализация полиции и партнерство с населением как стратегия борьбы с преступностью: европейские ноу-хау / Дербичева С., Астапенко П. // Закон и право. – 2002. – № 1. – С. 50–55.
6. Капля О. Тенденції реформування поліції країн Центральної Європи на прикладі Чехії, Угорщини, Польщі / Капля О. // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 6. – С. 100–101.
7. Кошуков П. Муніципальна охорона громадського порядку – проблеми розвитку в Україні / Кошуков П. // Аспекти самоврядування. – 2002. – № 4. – С. 43–45.
8. Савченко А.В. Федеральні правоохоронні органи США: місія, організаційна структура та застосування кримінального законодавства / Савченко А.В. – К., 2003.
9. Burdeau G. Traite de Science Politique. T. V. Les Regimes Politiques / Burdeau G. – Paris, 1980.

**Юнин А. С. Работа подразделений полиции с населением во время обеспечения охраны общественного порядка.** Исследованы основные принципы взаимодействия органов внутренних дел с населением в процессе поддержания общественного правопорядка, рассмотрена концепция полиции как социальной службы. Уделено внимание принципам построения партнерских отношений полиции с населением. Проанализирована роль патрульной службы в обеспечении правопорядка и осуществления служения обществу.

**Ключевые слова:** полиция, патрульная служба, взаимодействие, обеспечение правопорядка, общество.

**Yunin O. S. Work of police units with community during public order maintenance.** Presently in democratic countries all greater distribution is got by conception of public police. The substantive provisions of the given conception consist that at first, a police must be examined not as power, and as organization, that provides certain services to society. In addition, its accountability is the necessary condition of activity of municipal police to the population; and also responsibility of concrete public servants of police, and finally openness of police and close co-operation of police and society.

Public is the partner of police in the field of providing of law, defence of safety of society, and order. Realization of principle of public police requires adjusting of direct contact with citizens and direct methods of collaboration. Forming high-quality of new relations between the society and police, which are determined foremost as a partner, is a primary purpose. In addition, a police must consider citizens not only as partners, but also as the clients.

One of the most important constabulary subdivisions is patrol service, as exactly she carries service in public places and mostly executes one of basic functions of police – function of maintenance of public peace and service to community. This service resists to the offenders and is quite often forced to execute all constabulary functions, in particular, halts the crimes, documents offence, is engaged in prevention general and individual.

**Keywords:** police, patrol service, cooperation, public order maintenance, society.

*Надійшла до редакції 18.02.2015*