



УДК 342.95

## ХАРАКТЕРИСТИКА СУЧАСНИХ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ПІДХОДІВ ДО ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Припутень Д.С., к. ю. н., ст. викладач  
кафедри адміністративного права, процесу  
та адміністративної діяльності ОВС  
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,  
капітан міліції

Наукова стаття присвячена необхідності дослідження громадського порядку як предмета охорони поліцейської діяльності держави. Розглядаються особливості діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню громадського порядку, визначення шляхів, засобів і методів діяльності, що передбачає необхідність визначення сутності громадського порядку.

**Ключові слова:** громадський порядок, громадська безпека, поліцейська діяльність.

Научная статья посвящена необходимости исследования общественного порядка как предмета охраны полицейской деятельности государства. Рассматриваются особенности деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка, определения путей, средств и методов деятельности, которая предусматривает необходимость определения сущности общественного порядка.

**Ключевые слова:** общественный порядок, общественная безопасность, полицейская деятельность.

Pripyten D.S. DESCRIPTION OF MODERN CONCEPTUAL GOING NEAR CONSTABULARY ACTIVITY

The scientific article is devoted necessity of research of public peace as article of guard of constabulary activity of state. Features are examined, to activity of organs of internal affairs on providing of public peace, determination of ways, facilities and methods of activity which foresees necessity of determination of essence of public peace.

**Key words:** public peace, public safety, constabulary activity.

**Постановка проблеми.** Охороняючи громадський порядок, забезпечуючи громадську, державну, екологічну й економічну безпеку, органи поліції здійснюють поліцейську діяльність в інтересах усіх. Якщо відокремити із названих об'єктів охорони «громадський порядок», то варто сказати, що це такий об'єкт, охорона якого передбачає, з одного боку, захист прав і свобод усіх громадян, з іншого – певне обмеження у правах осіб, які скоюють правопорушення. Про об'єднання охорони громадського порядку із захистом прав і свобод громадян правильно говорить сучасний французький правознавець Ф. Люштер: «Здійснення свобод має поєднуватися з охороною громадського порядку, що, власне, передбачає деяке обмеження у користуванні цими правами» [6].

Водночас поліцейська діяльність здійснюється в інтересах кожного громадянина. Так, правом громадянина, де б він не перебував – у себе в житлі, у службовому приміщенні, у громадському місці, – є обов'язок міліції надавати допомогу у забезпеченні його особистої безпеки. Закон України «Про міліцію» зобов'язує працівника міліції у разі звернення до нього громадянина із заявою про загрозу його особистій безпеці вжити відповідних заходів, що запобігають або попереджають цю загрозу [7].

Після розширеного засідання колегії МВС Експертна рада МВС презентувала Основні заходи щодо реформування правоохоронного відомства, 22 жовтня 2014 року Кабінет Міністрів України затвердив «Концепцію першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ».

Концепція спирається на фактичну кількість працівників органів внутрішніх органів, яка в 2014 році становила 261 000 осіб, що, як вказують автори, перевищує середній показник в Європі. Тим не менш, при проведеному такому аналізу не слід обмежуватися теоретичним порівнянням, а брати до уваги й соціально-економічний контекст, і здатність країни провести скорочення, не створюючи інших серйозних соціальних проблем (безробіття, злочинність, масові заворушення).

**Ступінь розробленості проблеми.** Розв'язанню проблем діяльності міліції та реформування останньої в поліцію було присвячено праці таких учених, як В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, О.О. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.М. Бевзенка, С.М. Гусарова, І.П. Голосніченка, М.В. Лошицького, О.В. Негодченка, В.О. Заросила, Т.П. Мінки, В.К. Колпакова, Р.А. Калюжного, А.Т. Комзюка, Т.О. Коломоєць, М.В. Корнієнка, Д.Г. Заброди та ін.

Роботи цих науковців мають значну наукову та практичну цінність, однак поза їх дослідженнями залишилися концептуальні підходи до поліцейської діяльності в Україні.

**Метою** даної статті є визначення особливостей концептуальних підходів до поліцейської діяльності в Україні.

Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких завдань: вивчення сутності підходів поліцейської діяльності в Україні та запропонування шляхів реформування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Існують різні думки з приводу найбільш ефективних методів роботи поліції, а також того, які з них сприяють зміцненню відносин із суспільством, зниженню рівня злочинності тощо. Коли мова йде про діяльність поліції, часто буває складно визначити причинно-наслідкові відносини. Дії поліції лише в обмеженій мірі впливають на показники злочинності, громадську безпеку, задоволеність населення і насильство в суспільстві. Вживаний при цьому концептуальний підхід до роботи поліції, тобто шляхи виконання поставлених цілей, тісно пов'язаний із «філософією правління», а саме з тим, як держава веде себе по відношенню до людей. Крім того, шляхи виконання поліцією своїх функцій засновані на таких факторах, як історичне, культурне та економічне минуле країни, а також на очікуваннях громадськості.

Концептуальний підхід до діяльності поліції може поступово сформуватися більш-менш на основі знову впроваджуваних методів роботи. Крім того, він може бути свідомо обраний владою або керівництвом поліції для зміцнення суспільної довіри або, навпаки, для посилення контролю з боку держави. Відмінності між концептуальними підходами та методиками не завжди очевидні, оскільки вони схильні до взаємного впливу. В одній країні можуть співіснувати відразу кілька підходів, наприклад, якщо різні органи взяли за основу різні концепції. Наприклад, згідно з концепцією реформування МВС в Україні буде перетворений із воєнізованого «міністерства міліції» на цивільний та відкритий орган, який складається з таких окремих частин: Національна поліція; Національна гвардія України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Державна міграційна служба України; Адміністрація Державної прикордонної служби України.

Важливе питання стосується того, що за Національною поліцією закріплюється функція превенції правопорушень та охорони громадського порядку в якості основних виконавців, через що основними є служби дільничних інспекторів та патрульної поліції, які концентрують до 70% персо-

налу. При організації підрозділів необхідно враховувати щільність населення і географічний простір, який потрібно покрити.

У деяких країнах, у тому числі в Україні, існує єдиний централізований орган поліції (міліції), що відповідає за всі її функції і, як правило, підлеглий міністерству внутрішніх справ, але іноді звітує як перед МВС, так і міністерством юстиції. У таких органах всі функції здійснюються під егідою єдиного відомства (хоча і різними відділами), які підзвітні комісару поліції в центрі.

Разом із тим функції поліції, про які йшлося вище, не обов'язково повинні виконуватися одним і тим же органом. У багатьох країнах існують окремі структури, що займаються розслідуванням кримінальних злочинів (найчастіше – слідча або судова поліція); підтриманням громадського порядку (патрульні підрозділи); поліцейські підрозділи, що стежать за порядком під час демонстрацій і масових виступів (підрозділи з підтримання громадського порядку), а також регулюють дорожній рух (дорожньо-транспортні підрозділи). Кожним із цих органів, як правило, керує комісар, який звітує перед міністром або його заступником. У деяких інших країнах, наприклад у Франції, Чилі й Туреччині, також існує жандармерія, підпорядкована міністерству оборони.

Федеральна система деяких країн знаходить відображення в організації поліції. У таких державах нерідко існують окремі органи поліції різного підпорядкування (наприклад, в Бразилії, Аргентині): деякі централізовані (федеральні), а деякі децентралізовані (на рівні штату або провінції). Їх діяльність має різний географічний обхват. Слід зазначити, що при цьому органи на рівні провінцій іноді значною мірою працюють за централізованим принципом. В інших федеральних країнах, у тому числі Бельгії та США, існує конгломерат муніципальних органів поліції, чисельність яких варіюється від одного співробітника в невеликому населеному пункті до 40 тисяч чоловік у такому місті, як Нью-Йорк. Ускладнює ситуацію те, що в деяких країнах поряд із звичайною діє «адміністративна поліція», що володіє меншими повноваженнями, більш низьким положенням і працює на муніципальному рівні. Як правило, такі органи поліції несуть відповідальність тільки перед муніципальною владою (тобто перед мером або міською радою).

Загалом, поліція організована за двома окремими принципами, які визначають географічний аспект або виконувани функції (або поєднання того й іншого). У кожному з цих випадків (або в обох) організація може бути централізованою або децентралізованою.



ною. Проте в більшості держав поліція, як правило, має структуру і систему звань, що нагадують військові, і управляється за принципом централізації, за яким процес прийняття рішень спрямований зверху донизу.

У рамках централізованої структури співробітники поліції несуть відповідальність у порядку внутрішньої субординації аж до вищого рівня (як правило, міністра), який, у свою чергу, звітує перед парламентом. У децентралізованих структурах співробітники найчастіше користуються більшою свободою, розподіляючи ресурси (час і кошти) відповідно до обставин на місцях. Наприклад, у Російській Федерації (централізована структура), уряд країни складає плани, які необхідно виконати співробітникам поліції по всій країні, і регулярно проводить оцінку їх виконання. Ця оцінка проводиться за кількісними параметрами, а плани задаються у формі цифр і відсоткових показників. У децентралізованих структурах, як, наприклад, у США, місцевий шериф (особа, обрана місцевим населенням) користується широкою свободою дій, приймаючи рішення про те, якими питаннями слід займатися, а які залишити поза увагою.

Розподіл різних функцій поліції між окремими органами, при яких нерідко існують свої власні навчальні центри, як правило, веде до виникнення спеціалізації. Вважається, що такий підхід підвищує професіоналізм і якість роботи. Разом із тим між різними органами при цьому може виникнути конкуренція. Наприклад, в ПАР наприкінці 1990-х років був заснований новий правоохоронний орган (так звані «Скорпіони»), підлеглий Генеральному прокурору країни. Влада керувалася наміром створити більш професійний слідчий орган (поліцію), не обтяжений минулим апартеїду і сприяючий тіснішій співпраці слідчих з прокуратурою в ході розслідування злочинів [1]. Для роботи в новій структурі були відібрані найбільш освічені й підготовлені кадри. Крім того, вони отримували вищу зарплатню, ніж співробітники Південноафриканської поліцейської служби. Їх успішна робота і кращі умови праці послужили приводом для невдоволення серед співробітників поліції і політиків (основна увага в роботі «Скорпіонів» приділялася розслідуванню випадків корупції). В даний час слідча комісія розглядає рекомендації щодо об'єднання даного підрозділу з Південноафриканською поліцейською службою.

Створення окремих підрозділів силових структур, що займаються конкретними питаннями законності і порядку, дає привід до занепокоєння ще з однієї причини. Такі «спеціальні підрозділи поліції» схильні робити сильний акцент на досягненні кон-

кретних цілей, а їх діяльність, як правило, регулюється не настільки суворо, порівняно із «звичайною» поліцією. Оскільки найчастіше їх співробітники не виконують звичайних функцій поліції і рідше взаємодіють із населенням, вони нерідко виявляються винними у порушеннях прав людини.

Більш того, чим більше існує органів із перехресними функціями, тим складніше може стати механізм підзвітності, оскільки такий стан справ, можливо, ускладнить встановлення відповідальності того чи іншого органу за певні дії. Дійсно, у багатьох країнах буває складно зрозуміти, куди слід повідомляти про певний вид злочину, і який орган відповідає за конкретні аспекти попередження злочинності та охорони громадського порядку. Наприклад, у Судані одночасно з суданською поліцією діють органи Позитивної безпеки (силовий орган, наділений повноваженнями арешту, затримання та допиту) і Народної поліції (орган, що займається правопорушеннями, пов'язаними з недотриманням прийнятих форм одягу, громадського порядку і вживанням алкоголю). Ці органи займаються питаннями ідеології. Разом із тим в завдання суданської поліції також входить підтримка етичних норм, норм поведінки та громадського порядку, вимога гарної поведінки і припинення поганого, а також забезпечення підзвітності [2].

З іншого боку, існування численних органів може сприяти їх підзвітності один перед одним, таким чином зміцнюючи підзвітність в цілому.

Як наслідок існування окремих органів поліції, деякі структури не можуть підтримувати ефективний зв'язок із населенням, оскільки деякі з функцій поліції просто не передбачають тісних контактів із громадськістю, наприклад, функції регулювання громадського порядку. Разом з тим зв'язок із населенням є головним аспектом якісної роботи поліції, оскільки громадяни можуть служити важливим джерелом інформації про злочини, а також про проблеми громадського порядку в цілому. З цієї причини виникла думка про те, що функції поліції неподільні, і розподіл їх між окремими органами неминуче призведе до зниження якості та ефективності роботи. Недолік поділу функцій поліції між окремими органами чітко відображає типову рису її культури: органи поліції за традицією неохоче надають один одному інформацію, і тому кожен з органів, як правило, сам збирає необхідні відомості. Наслідком такого ставлення може стати фіксування надлишкових даних (що впливає на конфіденційність) і дублювання інформації (що впливає на ефективність).

Централізація командування поліції, як правило, поєднується з централізацією органів нагляду за її роботою. У централізованій системі співробітники поліції найчастіше несуть відповідальність усередині організації перед вищим керівництвом у порядку субординації, причому останній у цьому ланцюзі (головний комісар) звітує перед міністром або губернатором. При децентралізованій системі місцева поліція, як правило, відповідає перед мером (або іншою посадовою особою, обраним чи призначеним на посаду на місцевому рівні, який, у свою чергу, звітує перед наступним за старшинством аж до міністра) [4]. Іншими словами, в рамках централізованої системи співробітники поліції звітують всередині організації, причому керівництво несе відповідальність перед зовнішніми органами, в той час, як в децентралізованій системі зовнішнім органам підзвітне також керівництво місцевої поліції.

Децентралізацію слід відрізнити від передачі повноважень. При передачі повноважень відповідальність продовжує нести саме старша посадова особа. Децентралізація передбачає децентралізацію і повноважень, і відповідальності. Наприклад, начальник поліції може передати повноваження за рішенням про розподіл ресурсів своїм співробітникам, реагуючи на потреби населення, однак відповідальність при цьому зберігається за ним.

Європейський кодекс поліцейської етики віддає однозначну перевагу децентралізації поліції, оскільки вважається, що така модель сприяє наближенню поліції до населення. Разом з тим слід зазначити, що не завжди є необхідність децентралізувати систему цілком. Можна з успіхом залишити адміністративні функції в розпорядженні центру, децентралізувавши владні повноваження і цивільний нагляд. Централізована система має свої переваги: в її рамках ефективніше приймаються рішення, а також втілюються в життя нові стратегії та методи роботи. Більш того, ефективність централізації залежить від історії країни й існуючих у цьому зв'язку культурних засад. У культурах деяких країн історично склалися так, що накази і розпорядження віддаються центральною владою, в інших же

прийнято поміщати владні повноваження на найнижчий рівень [5].

Децентралізація органів поліції за географічним принципом може сприяти їх наближенню до суспільства, якому вони служать, хоча в деяких випадках такий підхід може виявитися не настільки ефективним у плані витрат. Необхідно знайти оптимальне співвідношення між децентралізацією та інтеграцією функцій усередині одного відомства. Для проведення оцінки ситуації з точки зору прав людини важливо вивчити діяльність всіх органів, що діють у країні, а також закони і правила (як встановлені, так і не встановлені законом, при їх наявності), за якими вони працюють.

**Висновок.** Поліцейська діяльність здійснюється на нормативно-правовій основі, під якою розуміється система правових норм, в основному норм адміністративного права. За змістом їх можна поділити на матеріально-правові та адміністративно-процесуальні. Роль останніх особливо велика, тому що поліцейська діяльність вирізняється суворою процедурно-процесуальною регламентацією.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. South Africa: «The criminal justice system and prosecution of human rights: the role of prosecution service» (1998).
2. Горшенева И.А. Полиция в механизме современного государства (Теоретико-правовые аспекты): Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dslib.net/teoria-prava/policija-v-mehanizme-sovremenogo-gosudarstva.html>.
3. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. – М.: Юрист, 2001. – С. 73-75.
4. Закон України від 22 червня 2000 р. «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.
5. Олефір В.І., Черній В.В., Лошицький М.В. Охорона громадського порядку в сучасних умовах: Навч.-метод. посіб. – К.: Нац. акад. внутр. справ України, 2003. – 133 с.
6. Люшер Франсуа. Конституционная защита прав и свобод личности [пер. с фр. С.В. Боботова, Д.И. Васильева]. – М.: Прогресс-Универс, 1993. – 309 с.
7. Закон України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР від 22.01.1991. – 1991 р. – № 4. – 95 с., Ст. 20.