



СУЧАСНІ ФОРМИ ТА МЕТОДИ ЗАЛУЧЕННЯ КРАЇНАМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ МІСЦЕВИХ ФОРМУВАНЬ ДО ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

СИДОРЧУК Леонід Андрійович - кандидат юридичних наук, доцент, проректор з навчально-методичної роботи Київського міжнародного університету

В статті досліджуються сучасні форми і методи, що використовуються країнами Європейського Союзу для залучення місцевих формувань до охорони громадського порядку. Розглядаються концепції, які використовуються поліцейськими підрозділами в процесі запобігання правопорушенням серед населення, а також вплив світових глобалізаційних процесів на уніфікацію наробки загальних підходів залучення законопослушної частини населення до профілактичної роботи серед осіб з антисоціальною поведінкою.

Ключові слова: *країни Європейського Союзу, громадські формування, місцеве самоврядування, громадський порядок, концепція комунального поліціювання, місцева поліція, форми і методи залучення громадян до охорони громадського порядку.*

Спрямування суспільно-політичного розвитку України в бік інтеграції з Європейським Союзом ставить перед українським суспільством та країною нагальну потребу щодо визначення пріоритетних напрямків реформування державних інституцій та місцевого самоврядування. Ці питання набувають особливої гостроти в контексті реалізації рішень саміту Україна – ЄС, що відбувся 25 лютого 2013 року у Брюсселі.

Основними теоретичними орієнтирами даної статті є наукові публікації як вітчизняних, так і зарубіжних (переважно російських) науковців, які займаються проблемами становлення і перспективами розвитку місцевого самоврядування та його залучення до

охорони громадського порядку, серед них: О.М. Бандурка, Г.В. Барабашев, В.І. Васильєв, В.О. Заросило, В.Ф. Кравченко, В.К. Колпаков, В.В. Ковальська, М.В. Корнієнко, А.П. Ключниченко, М.В. Пітцик, А.В. Сергєєв, В.О. Серьогін, А.М. Подоляка, Е.А. Калінікова, Н.В. Камінська, Н.П. Матюхіна, Д.В. Шалягин, В.М. Цикалевич, О.Н. Ярмиш та інші.

Аналіз зарубіжних юридичних джерел засвідчує, що у провідних країнах Європейського Союзу і світу запроваджуються нові форми і методи забезпечення охорони громадського порядку. Зокрема, переважна більшість країн орієнтуються не лише на поліцейські органи, а й на широке залучення до правоохоронної діяльності приватних детективних і охоронних структур.

Сучасна зарубіжна доктрина зазначає, що в країнах Європейського Союзу запроваджуються нові підходи до забезпечення охорони громадського порядку. Зокрема, переважна більшість країн орієнтуються не лише на поліцейські органи, а й на широке залучення до правоохоронної діяльності приватних детективних і охоронних структур.

Наявна юридична практика з цього питання дає підстави стверджувати, що не всі види правоохоронних функцій на належному рівні можуть виконувати державні інституції. Наслідком чого є залучення до цієї діяльності недержавних організацій, серед них: адвокатських контор, приватних розшукових, детективних бюро тощо. Послугами зазначених служб користуються не лише приватні особи,

а й державні органи. Наприклад, в окремих європейських країнах, зокрема Франції, приватні детективні служби залучаються для виявлення фактів приховування доходів від оподаткування. У Великій Британії створена й успішно функціонує одна з найбільших приватних служб безпеки "Сек'юрикор", яка забезпечує охорону банків, приміщень фірм, коштів і коштовностей під час їхнього перевезення, а також осіб, які підлягають депортації [4].

У США атомні електростанції охороняються приватною охоронною фірмою "Вокенхат корпорейшн", яка спеціалізується на охороні надсекретних об'єктів, що належать державному сектору і найбільшим корпораціям. Діяльність таких організацій вигідна органам державної влади, оскільки вони не потребують бюджетних коштів, а навпаки, поповнюють їх через сплату податків [5, с. 7].

У цілому за кордоном напрацьована достатня нормативна база щодо правового регулювання діяльності охоронних інституцій і їхньої взаємодії з органами поліції у сфері запобігання правопорушенням. Співпраця між окресленими структурами носить багатofункціональний характер.

Дослідження нормативних актів європейських держав, що закріплюють правовий статус приватних охоронних структур, дає підстави узагальнити та виділити основні напрями їхньої діяльності. Зокрема, така діяльність спрямована на:

- забезпечення охорони окремих громадян охоронцями;
- охорону посольств та іноземних представництв;
- дорожнє патрулювання;
- боротьбу з дрібними крадіжками в магазинах;
- проведення розслідувань;
- зовнішнє спостереження;
- розробку заходів безпеки за контрактами з урядовими органами;
- ведення переговорів з терористами, котрі захопили заручників;
- виконання завдань клієнтів зі спостереження за їхніми близькими родичами;
- виявлення фактів подружньої зради;
- отримання даних щодо фінансового становища і кредитоспроможності майбутніх партнерів з бізнесу [7].

Аналіз зарубіжної літератури та законодавчої бази дає підстави зробити висновок про те, що приватні детективні бюро й служби безпеки в розвинених країнах надають істотну допомогу місцевим підрозділам поліції у боротьбі з організованою злочинністю, промисловим шпигунством, шахрайством у бізнесі й у сфері охорони громадського порядку тощо.

Проведений аналіз законодавства, що регламентує приватну охоронну діяльність в Україні, переконує нас у необхідності детальнішого розгляду питань, що стосуються правового статусу суб'єктів цього виду діяльності – приватних охоронців. Нині в Україні правовий статус недержавних правоохоронних організацій зовсім не визначений, як і статус приватних охоронців.

Результати дослідження дають підстави стверджувати, що основними організаційними формами сприяння забезпеченню охорони громадського порядку силами громадян можуть бути: ради і комітети мікрорайонів, житлових комплексів; будинкові, вуличні, квартальні комітети; сходи, зібрання громадян та інші форми.

Ініціативу громадян щодо забезпечення правопорядку можна спрямувати також на сумісне розв'язання різноманітних соціальних проблем, що виникають в окремих категоріях громадян за місцем проживання.

Перспективним напрямом діяльності громадських організацій може стати створення груп людей, які об'єдналися за інтересами (наприклад, самодіяльні організації, що займаються колекціонуванням, туризмом, садівництвом тощо). Органи місцевого самоврядування могли б надавати матеріальне сприяння такій соціально корисній поведінці громадян.

Ефективність забезпечення правопорядку багато в чому залежить від безпосереднього зв'язку поліції (міліції) з місцевим населенням і регіональними засобами масової інформації. Правоохоронна практика європейських країн показує, що, спираючись на підтримку населення і засоби масової інформації, місцева поліція успішніше виконує завдання щодо забезпечення правопорядку і громадської безпеки.

Нині в країнах Європейського Союзу все більшого використання набувають нові

форми і методи запобігання правопорушень серед населення. Фактично під впливом світових глобалізаційних процесів відбувається певна уніфікація в напрацюванні спільних підходів протиставлення свідомої частини населення протиправним діям окремих категорій громадян. Цікавою в цьому контексті є думка А.А. Сергєєва, який зазначає, що зближення у світі різних систем соціального управління, їх децентралізація, як звичайно, пояснюються прагненням зміцнити демократичні засади суспільства, економічними факторами, бажанням держави перекласти витрати з утримання її органів на місцеве співтовариство [6, с. 57].

Особливу увагу вчених-юристів привертає концепція «комунального поліціювання», що нині набула значного поширення в країнах Європейського Союзу.

Характеризуючи сучасні процеси, що проходять в поліційних підрозділах більшості зарубіжних країн, фахівці стверджують, що за останні роки відбулися принципові зміни у філософії й практиці поліцейської діяльності. Це результат політики, метою якої була зміна її парадигми від профільної концепції забезпечення правопорядку до ширшої діяльності з надання поліцейських послуг місцевій громаді, зокрема: популяризація правових знань серед населення; допомога в нормалізації сімейних конфліктів, що виникають на побутовому ґрунті; надання психологічної та екстреної медичної допомоги жертвам насильства і громадянам, що потрапили в критичну ситуацію, нещасні випадки; участь в антиалкогольних і антинаркотичних громадських рухах і програмах; надання допомоги дітям з неблагополучних родин; організація, управління та сприяння різним громадським формуванням щодо боротьби з правопорушеннями та інші [6, с. 66].

Основними механізмами, що використовуються у процесі становлення місцевого самоврядування у сфері охорони громадського порядку, є напрацювання новітніх підходів щодо попередження правопорушень шляхом залучення найактивнішої частини мешканців самоврядних територій, збільшення кількості патрульних нарядів місцевої поліції в найкриміногенніших громадських місцях, запровадження доброзичливих сто-

сунків між поліцейськими і місцевою громадою тощо. Реалізація окреслених механізмів здійснюється через такі форми, як надання консультацій, порад, пропозицій і пов'язана зі зверненням поліції до різних державних і недержавних організацій, соціальних служб і населення з метою залучення їх до виконання завдань з охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю та організації взаємодії в цій роботі.

Загалом ці аспекти відображають комунальну діяльність місцевої поліції («community policing») або поліцейське обслуговування за допомогою громад [8, с. 165]. Концепція комунального поліціювання (перекладається як районна, місцева чи зональна охорона порядку та громадської безпеки) розроблена у США як альтернатива традиційному патрульному напрямку охорони громадської безпеки [1, с. 23]. Перші дослідження у сфері комунального поліціювання були проведені науковцями Г. Гольдштейном, Д. Вільсоном, Г. Келлінгом і їхні результати з'явилися у юридичній літературі в 60-ті роки минулого століття. Окреслені науковці, у тій чи іншій мірі, зробили загальний висновок про те, що в основу концепції комунального поліціювання має бути покладений принцип спільного розв'язання проблем у сфері охорони громадського порядку місцевою поліцією і громадою, як єдиним цілісним механізмом, здатним їх подолати.

На думку українського правника В.О. Заросила, основна мета та ідея комунального поліціювання полягає в з'ясуванні причин та умов виникнення, зростання злочинності і перебудові системи роботи в тому напрямку, щоб викоренити ці причини, а також налагодити взаємодію з населенням даної території. Адже виникнення цієї концепції було зумовлене тим, що, незважаючи на великі видатки на поліцію, постійне її забезпечення технічними засобами та найновішими інформаційними досягненнями, кількість злочинних проявів не зменшувалась. Аналітичні центри зарубіжних країн підраховали, що видатки на розв'язання цих проблем будуть меншими, ніж на подальше збільшення поліції, її оснащення та забезпечення [1, с. 239; с. 433].

Система надання поліцейських послуг передусім передбачає постійне знаходжен-

ня працівників поліції у зоні обслуговування (райони, комуни), максимально наближених до місцевої громади. Крім того, така діяльність має передбачати вимоги громадськості щодо підвищення контролю за роботою правоохоронців з метою зменшення фактів порушень прав людини та корупції з боку поліції. До основних чинників, що значною мірою вплинули на ці процеси стало запровадження у країнах Європейського Союзу основоположних принципів громадянського суспільства і безпосередня участь громади в охороні порядку на самоврядних територіях.

У більшості поліцейських підрозділів почали вилучати з обігу слово «сила» і використовувати гасло «обслуговування» з усіма корпоративними атрибутами. Однак ідея обслуговування, висловлена головними офіцерами поліції, не знайшла загально-го сприйняття всім персоналом поліції, крім того, організаційна культура все ще значною мірою підтримує дух «контролю та сили» [3, с. 19].

Особливого значення у процесі запровадження ідеї «якості обслуговування» набула організація навчання поліцейських відповідних рівнів управління нової стратегії діяльності. Розуміння поліцією громади, яку вона обслуговує, повинно стати однією з найфундаментальніших цілей навчання поліцейських.

У своєму дослідженні правник Н.В. Камінська особливу увагу акцентує на основних принципах системи комунального поліціювання, що були розроблені Робертом Трояновичем [2, с. 119, 120] і на яких базується вся концепція, а саме:

Комунальне поліціювання – нова філософія у сфері охорони порядку та організаційна стратегія, яка дозволяє поліцейським і жителям району (комуни) тісно співпрацювати, поновому розв'язувати проблеми злочинності й соціального безладу. Законослухняні громадяни отримують доступ до поліціювання та охорони громадського порядку, право впливати на цей процес через підтримку дій поліції та їх участь у цій діяльності. Розв'язання сучасних проблем вимагає пошуку нових підходів як з боку поліції, так і населення окремих районів. Необхідною складовою при вирішенні цих проблем є участь у такій ро-

боті усього особового складу поліції. Кожний співробітник поліції зобов'язаний зрозуміти важливість нових підходів роботи, шляхів розв'язання проблем району (комуни).

Основні положення концепції вимагають формування нового типу правоохоронця, який виконував би роль комунікатора між поліцією та місцевим населенням. Він не повинен бути ізольованим у патрульній машині і підпорядковуватись не командам по радіо, а здійснювати прямий «обличчям до обличчя» контакт з людьми на території обслуговування[9].

Працівники місцевої поліції покликані залучати до охорони громадського порядку законослухняних громадян, відповідати на виклики про допомогу, здійснювати арешти, заходи з припинення дрібних правопорушень і т. п. Але їх основне завдання — розвивати і налагоджувати широкі зв'язки з громадянами, які живуть на відповідній території і намагались покращити їхнє життя.

Концепція передбачає формування нового типу взаємин поліції та громадян на основі взаємної довіри. Громадяни беруть на себе частину відповідальності за те, що поліція повільніше реагує на виклики, які не потребують термінового втручання, їм пропонується розв'язувати власні дрібні проблеми, тоді як поліції зосередиться на охороні громадського порядку. Особлива увага має бути спрямована на захист вразливих верств населення, які можуть стати об'єктом злочину: неповнолітніх, людей похилого віку, національних меншин, бідняків, безпритульних і т. д.

Комунальне поліціювання передбачає децентралізацію в роботі поліції, тобто комуна (район) повинна сама дбати про поліцію як про один з ресурсів покращення життя. Це не тактика, що використовується в певний період, це новий спосіб мислення і ставлення поліції до громадян і громадян до поліції.

Нині концепція комунального поліціювання набула популярності і визнання не тільки в країнах Європейського Союзу (Великобританії, Франції, Німеччині), але і в інших провідних країнах світу (Японії, США, Канаді). Зокрема, у поліцейських підрозділах майже в кожному відділі (відділенні) запроваджені посади офіцерів з комунального поліціювання, які займаються проблемними

питаннями місцевих громад, розробляють плани та напрями з втілення їх у життя. Такі форми роботи з місцевим населенням дають позитивні результати щодо встановлення комунікативних зв'язків з мешканцями самоврядних територій і мають позитивний вплив попередження правопорушень серед окремої категорії громадян.

Вартує уваги класифікація комунального поліціювання, запропонована правником Н.П. Матюхіною. Зокрема, за результатами дослідження юридичної літератури, вона виділяє такі основні моделі «community policing»:

- поліцейське обслуговування, засноване на територіальному принципі (area-based policing);
- товариство багатьох агенцій (multi-agency partnerships);
- попередження злочинів засобами громади (community crime prevention);
- стратегії поліцейсько-громадського контакту (police-public contact strategies);
- територіально-базовані піші патрулі (area-based foot patrols);
- залучення громади та консультування з громадами (community involvement and consultation) [3, с. 19].

Дослідження основних механізмів країн Європейського Союзу щодо залучення місцевого самоврядування до охорони громадського порядку дає змогу дійти певних висновків щодо можливості напрацювання ефективної національної концепції, основних принципів, а також форм і методів такої роботи в Україні.

Для того, щоб хоча б у далекій перспективі Україна змогла наблизитися до наявних механізмів залучення органів місцевого самоврядування до охорони громадського порядку, на державному рівні необхідно з'ясувати проблемні питання, що лежать у політичній і правовій площині. З політичної точки зору є потреба визначитись у питанні децентралізації державної влади, зокрема, значну частину владних повноважень у правоохоронній сфері доцільно передати на рівень місцевого самоврядування. Це стосується і функції держави у сфері забезпечення громадського порядку. Такий шлях обрала переважна більшість країн Європейського Союзу та про-

відних країн світу. Пропоновані зміни потребують обов'язкового закріплення на законодавчому рівні. Нині наявна правова основа щодо наділення відповідними функціями і повноваженнями органів місцевого самоврядування є недостатньою.

Нині у Верховній Раді України на розгляді перебуває низка законопроектів, що передбачають на законодавчому рівні врегулювати питання обирання керівників відповідними територіальними громадами строком на 4 роки, посилення спроможності органів місцевого самоврядування, насамперед завдяки збільшенню місцевих бюджетів. Лише після цього можна говорити про створення місцевої міліції (поліції) і про призначення її керівників органами місцевого самоврядування, а, можливо, й обрання деяких з них населенням [10]. Останні події, що сталися в селищі Врадіївка Миколаївської області, підтверджують необхідність проведення правоохоронної реформи [11].

Проблемним питанням для України є організація взаємодії органів місцевого самоврядування, міліції та громадських формувань у сфері охорони громадського порядку. Визначені чинним законодавством основні засади такої взаємодії не в повному обсязі враховують залучення до такої роботи органів місцевого самоврядування, місцевих громад, а також не використовують наявні європейські механізми та зарубіжний досвід у сфері охорони громадського порядку.

Варті уваги окремі методи контролю на території місцевих громад (система спостереження населення щодо виявлення правопорушень), які використовуються підрозділами місцевої поліції в країнах Європейського Союзу при проведенні профілактичних заходів попередження та припинення протиправних дій з боку окремих категорій осіб, які мають асоціальну поведінку. Органи місцевого самоврядування, з метою належного фіксування у місцях масового відпочинку громадян протиправних дій, можуть з'ясовувати питання забезпечення таких територій системами спостереження, комп'ютерною, відеотехнікою, через залучення коштів приватного сектору економіки для потреб у сфері охорони громадського порядку. Такий підхід надасть можливість ефективніше

АНОТАЦІЯ

У статті досліджуються сучасні форми і методи, що використовуються країнами Європейського Союзу для залучення громадян, місцевих спільнот до охорони громадського порядку. Розглядаються концепції, що використовуються поліцейськими підрозділами в процесі попередження правопорушень серед населення, а також вплив світових глобалізаційних процесів на уніфікацію напрацювання спільних підходів залучення законослухняної частини населення до профілактичної роботи серед осіб антисоціальної поведінки.

розв'язувати питання фінансування потреб діяльності підрозділів місцевої поліції і зніме проблемні питання централізованого фінансування.

Міське самоврядування має регулювати діяльність місцевих підрозділів поліції (міліції) на предмет якісного обслуговування місцевої громади, задовольняти потреби кожного її мешканця і здійснювати кроки, спрямовані на гарантування відповідності поліцейських дій пріоритетам громадськості. Для демократичних держав, до кола яких де-юре належить наша держава і в яких повноцінно функціонує громадянське суспільство, пріоритетними напрямками розвитку місцевого самоврядування є напрацьовані європейські механізми, серед яких треба виділити концепцію комунікативної діяльності місцевої поліції із населенням, що мешкає на самоврядних територіях.

У нашій державі застосування сучасних форм і методів у сфері охорони громадського порядку, які напрацьовані країнами Європейського Союзу, буде сприяти вирішенню проблеми інформаційного вакууму навколо роботи міліцейських підрозділів, наблизить їхню діяльність до населення, а також дозволить на належному рівні виконувати завдання, що пов'язані з організацією взаємодії органів місцевого самоврядування, місцевої міліції та громадських формувань, спрямованих на забезпечення безпечних умов проживання місцевої громади.

Література

1. Заросило В.О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та по-

SUMMARY

his article investigates current forms and methods used by EU countries to involve citizens, local minorities to guarantee public order. It deals with modern concepts used by police subdivisions to prevent infringement of the law by the population, as well as influence of world globalization processes on the unification of common approaches to involve conscious population into preventive work with antisocial citizens.

ліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції : дис. ... на здоб. наук. ступ. к.ю.н. – К., 2002. – С. 239; Губанов А. Концепція «комунальної поліції» // Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / [відп. ред.-Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко]. – К., 2005. – Т. II : Права людини у контексті помпейської діяльності. – С. 433.

2. Камінська Н.В. Міське самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. – К. : КНТ, 2010. – С. 119, 120.

3. Матюхіна Н.П. Поліція Великобританії : сучасні тенденції розвитку та управління : монографія / за ред. О.М. Бандурки. – Х. : Консум, 2001. – С. 19.

4. Обеспечение законности в деятельности частных правоохранительных служб за рубежом / [Дашков Г.В., Кигас В.Н., Мелик-Дадаева И.А., Тюрина Л.П.]. – М., 1994.

5. Сатановський О. Недержавна служба безпеки захищає бізнес : (Бесіда з віце-президентом Федерації недержавної служби безпеки України) // Час-Тіме. – 1999. – 2 березня. – С. 7.

6. Сергєєв А.А. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку : дис. ... на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук. - Х., 2004. – С. 57, 66.

7. Сищик на замовлення: приватна детективна служби у Великобританії // Іменем закону. – 1992. – № 37 (вересень).

8. Шалягин Д.В. Комунальная служба местной полиции США // Право и жизнь. – 1996. – № 9. – С. 165.

9. Trojanowicz R., Bucqueroux B. Development of Meaningful and Effective Performance Evaluations. Michigan State University, Michigan, East Lansing: 1992.

10. <http://www.pravo.org.ua/2011-07-05-15-26-55/2011-07-22-11-19-37/1281-koly-vybornist-nedorechna.html>

11. <http://www.ukrinform.ua/ukr/>