

УДК 351.741

**Тетяна Гаврилюк, ад`юнкт Академії управління МВС**

## **Становлення відносин між поліцією та населенням у європейських країнах: історичні передумови та сучасні тенденції**

*Розглянуто процес становлення відносин між поліцією та населенням в історично-му аспекті, особливості їх розвитку на сучасному етапі в країнах Європи.*

**Ключові слова:** поліція, населення, послуги поліції.

*Рассмотрен процесс становления отношений между полицией и населением в историческом аспекте, особенности их развития на современном этапе в странах Европы.*

**Ключевые слова:** полиция, население, услуги полиции.

*The historical developments and modern specialties of police-community relations in Europe are considered.*

**Keywords:** *police, community, community policing, police services.*

На сучасному етапі органи державного управління європейських країн переживають період трансформацій, який полягає у переосмисленні форм і методів роботи з населенням. Відповідні зміни відбуваються і в органах поліції, які, залишаючись практично незмінними за своєю структурою, зазнають якісних змін щодо характеру своєї діяльності.

Мета цієї статті – розглянути історичні передумови, що сприяли виникненню об'єктивно необхідних та ефективних змін на сучасному етапі суспільного розвитку європейських країн. Дослідження зазначеного питання в історичному аспекті, на нашу думку, є доцільним та актуальним, що зумовлено орієнтацією подальшого розвитку нашої держави на впровадження у діяльність органів державної влади та міліції зокрема демократичних стандартів діяльності.

Питання діяльності поліції країн Європи неодноразово розглядалися у працях Ю. Авругіна, О. Бандурки, Я. Бельсона, К. Бельського, В. Грохольського, О. Губанова, В. Заросила, М. Капаріні, Ю. Кравченка, Б. Крилова, Я. Кондратьєва, І. Шушкевича, О. Ярмиша та ін. Однак окремі аспекти діяльності поліції європейських країн, особливо в контексті загальноєвропейських характеристик її діяльності в сучасних умовах, на нашу думку, недостатньо висвітлені у науковій літературі.

Залежно від особливостей державотворення, обсягу повноважень і місця поліції серед інших державницьких структур виокремлюють два підходи (або дві моделі) до характеристики поліцейської діяльності: континентально-європейський (Франція, Німеччина, Австрія, Італія, Іспанія) та британський (Велика Британія). Для континентально-європейської моделі діяльності поліції характерним є централізоване управління поліцейськими відомствами з боку держави, чітка владна вертикаль (ієрархія) та широке коло повноважень. Водночас на етапі створення професійної поліції Великої Британії (1829) обов'язки поліції обмежувалися виконанням трьох завдань: підтримання правопорядку; розкриття злочинів; регулювання дорожнього руху. Вважалося, що ці обов'язки взаємопов'язані й утворюють єдину поліцейську функцію суспільної безпеки [1, с. 12; 2, с. 42]. Діяльність британської поліції, започаткована Р. Піллом, згодом отримала визнання та повагу не лише в англійців, а й представників інших держав, свідченням чого є уявлення про англійського поліцейського ХХ ст. як беззбройного та найввічливішого поліцейського у світі і виконання ним, згідно з офіційними довідниками, ролі «незалежного охоронця громадського порядку» [3, с. 57].

Власне британська модель організації поліцейської діяльності, характерними ознаками якої є децентралізація управління, надання пріоритету у розв'язанні проблем місцевим органам влади та менші за обсягом поліцейські функції, у XX ст., коли постане питання про необхідність докорінних змін поліцейської діяльності багатьох країн, набудуть особливого значення й звучання.

Загалом особливості подальшого становлення та розвитку відносин між поліцією та населенням відобразили американські дослідники Дж. Келінг і М. Мор, визначивши три етапи цього процесу: політики, реформ та співробітництва з громадськістю, про що йдеться в таблиці [4, с. 8].

	<i>Етап політики (1840–1930)</i>	<i>Етап реформ (1930–1980)</i>	<i>Етап співробітництва з громадськістю (з 1980-х рр.)</i>
Джерело по- вноважень	Політика і закон	Закон і про- фесіоналізм	Підтримка громадськос- ті (політична), закон і професіоналізм
Функція	Громадська служба для всіх	Контроль за злочинністю	Забезпечення послугами всього населення
Організаційні принципи	Децентралі- зація	Класична мо- дель, центра- лізація	Децентралізація, під- розділи, створені для виконання завдань
Відносини з громадськістю	Тісні	Професійні, відчужені	Тісні
Тактика і тех- нології	Піші патрулі	Профілактич- ні патрулі та швидке реагу- вання	Піші патрулі, розв'язання проблем, відносини з громад- ськістю
Результати	Задоволеність громадян	Контроль над злочинністю	Якість життя та задово- леність громадян

Таблиця засвідчує, що діяльність поліції, яка не орієнтується на громадськість, її можливості та потреби, не може бути ефективною, оскільки забезпечення контролю над злочинністю шляхом високого професіоналізму поліції не створює почуття впевненості у безпечному середовищі пересічних громадян, а брак живого спілкування з ними спричиняє подальше відчуження й нерозуміння між поліцією і громадськістю.

У ХХ ст. відбулися суттєві зміни в роботі поліції, особливо у сфері її відносин із населенням. Згрупувавши більшість факторів, які зумовили розуміння цих змін, американський дослідник Р. Троянович об'єднав їх у такі групи: ізоляція поліції від громадськості, зведення місії поліцейських до боротьби зі злочинністю, ігнорування безпосереднього спілкування з громадянами і зростання відкритого насильства [5, с. 53].

З 1970-х років минулого століття американські дослідники (Троянович, 1975, Троянович і Діксон, 1974, Троянович і Мосс, 1975, Голдстейн, 1977, 1979) обговорюють можливі варіанти подальших змін у суспільстві, а відтак і діяльності поліції. Новий етап діяльності поліції, в основу якого покладена теза «влада поліції надається згідно із законом населенням і для населення», отримує назву «епоха розв'язання громадянських проблем» і передбачає, що поліцейська діяльність має здійснюватися відповідно до потреб населення та на основі партнерських стосунків із ним, при цьому громадяни мають взяти на себе частину відповідальності за криміногенну ситуацію в країні [6, с. 43; 2, с. 56]. Запроваджуються починання, які отримують різні назви залежно від місцевості їх впровадження та подальшого перекладу. Зокрема, піше патрулювання, охорона місцевості орієнтовані на громаду поліціювання; поліцейська діяльність, заснована на підтримці громадськості, – обшинна, квартална або комунальна поліція, комунальне поліціювання. Найуживанішим для визначення суті запропонованого підходу є термін «community policing» (англ.), паралельно з яким для спрощеного перекладу на сучасному етапі вживається термін «police-public partnerships» (англ.).

Організація безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) у 2008 р. визначає community policing як філософію або організаційну стратегію, під якою розуміють взаємне співробітництво поліції та громади (суспільства) з метою ефективнішої протидії злочинності, страху перед злочинами, фізичній або моральній шкоді, розпаду добросусідських відносин з метою покращення якості життя для всіх [7, с. 7]. Робота поліції з населенням за місцем проживання виконує роль стратегічного доповнення традиційної поліцейської практики.

Як зауважує І. Шушкевич, характеризуючи організацію роботи поліції з населенням на сучасному етапі, необхідно виокремлювати два її види. Перший – глобальний підхід до взаємодії поліції з громадськістю, в основі якого лежить теза про те, що подолати злочинність силами лише поліції неможливо, оскільки причини злочинності зумовлені соціальними проблемами, тому поліція має бути координатором розв'язання соціальних проблем. Другий полягає у вирішенні конкретних питань, що стосуються

міста, мікрорайону, конкретної громади [6, с. 43]. На нашу думку, перший підхід – це вираження філософії community policing, а другий – безпосередня стратегія й тактика втілення її на практиці.

Процеси, які відбуваються в поліції країн Європейського Союзу, російський учений П. Астапенко називає «соціалізація поліції». Поліція сприймається не як військовий та правоохоронний інститут, а як державний орган, діяльність якого пов'язана з наданням усебічної допомоги та послуг законослухняним громадянам у сфері громадської безпеки та порядку [8, с. 34–36].

Проте йдеться не лише про надання послуг шляхом розширення завдань поліції, а про якісно новий рівень роботи поліції. У 1985 р. канадськими вченими була розроблена доктрина KAPPA, яка орієнтує поліцію на неухильне дотримання чотирьох принципів:

- громадяни є клієнтами поліції, саме вони визначають рівень потреб та очікувань щодо якості її роботи. До клієнта слід ставитися так, як це практикується в інших сферах західного суспільства (торгівля, обслуговування тощо);
- поліція й населення є партнерами, як партнери вони несуть однакову відповідальність за рівень безпеки та стан боротьби зі злочинністю;
- основою роботи поліції має бути профілактика злочинності, відновлення справедливості щодо потерпілого, недопущення втягнення громадян у злочинну діяльність;
- ефективність діяльності поліції передусім оцінює населення (клієнт), а вже потім – влада та вище керівництво [6, с. 43].

Варто звернути увагу на той факт, що подібні зміни в роботі поліції є відображенням сучасних тенденцій розвитку державного управління у багатьох демократичних країнах. Головна ідея запровадження політики якості в державне управління полягає у використанні раціональних та ефективних методів, які використовуються у бізнесі. При цьому державні установи розглядаються як такі, що надають послуги населенню, відповідно, населення є клієнтом, замовником послуг, які надають державні установи. Оскільки поліція є державним органом, ці зміни стосуються і її роботи.

Історично першою (ще з часів зародження контролю за виробленою продукцією) виникла та впроваджувалася система управління якістю виробничої продукції, яка поступово отримала світове визнання, а згодом подібні погляди поширилися на сферу послуг. Після Другої світової війни в Японії запроваджується комплексна система управління якістю, яка поступово втілюється в інших країнах. Найвідомішим підходом цієї системи є філософія загального управління якістю (Total Quality

Management), що поширювалася й у сфері державних і суспільних послуг, до складу яких ввійшли: виконавча діяльність уряду та місцевих органів влади, освіта, охорона здоров'я, правоохоронна діяльність, залізничний транспорт, оподаткування, засоби зв'язку, комунальні служби. У процесі того, як якість стає визначальним складником у різних видах діяльності, здійснюваних у всьому світі, виникає потреба у стандартизації встановлених норм. Щоб стандартизувати вимоги до якості у європейських країнах, у 1946 р. була заснована Міжнародна спеціалізована агенція зі стандартизації (International Organization for Standardization), до складу якої нині входить 91 держава. У 1987 р. ця організація прийняла низку стандартів якості, які в 2000 р. були скореговані. Останню версію цих стандартів називають сукупністю стандартів ISO 9000, забезпечення організаціями відповідних до цих стандартів систем якості є гарантією того, що вимоги споживачів будуть задоволені [9, с. 10–12]. Стосовно поліцейських систем, то в 90-х роках минулого століття в них упроваджують модель управління QMP (кваліфікаційний менеджмент поліції) – якісну модель удосконалення поліції в умовах європейської демократизації. Засновниками цієї моделі були німецькі вчені К. Баргель, Г. Шауер та Ф. Мостхаф. Основою цієї моделі (якісного поліцейського менеджменту) є працівник поліції та людина, яка має власні потреби, інтереси, мотиви. Головною метою QMP (кваліфікаційного менеджменту поліції) є:

- систематичне опрацювання завдань, пов'язаних із якістю;
- створення якісних процесів на всіх рівнях управління;
- постійне внесення змін до виконання вимог клієнтів та постійного розвитку системи [10, с. 50].

Як свідчить досвід поліції США, де за різними даними четверта частина всіх поліцейських департаментів використовує принципи якісного управління, процес переходу від традиційної моделі до соціально орієнтованої виявився досить тривалим: знадобилося майже десятиріччя для переходу. Досвід засвідчив, що для промілітаристської поліцейської організації з метою її перетворення на сучасну соціально орієнтовану важливим є дотримання трьох головних умов: 1) потреба поліцейського департаменту змін, спрямованих на досягнення якісних результатів; 2) розуміння, що поліцейська організація не є статичною і повинна бути готовою до прийняття нових управлінських підходів у змінюваному суспільстві; 3) усвідомлення важливості профілактичного реагування як на внутрішні потреби організації і персоналу, так і на зовнішні потреби громадянського суспільства [11, с. 35–37].

Критерієм діяльності поліції за таких умов є не низький рівень злочинності в суспільстві, а оцінювання населенням якості послуг поліції, що вимірюється за:

- швидкістю обслуговування (швидкість реагування на заяви та звернення громадян);
- ставленням – довіра, ввічливість, тактовність і співчуття, з якими повинні бути прийняті та вислухані заяви та звернення;
- комунікабельністю, відкритістю й привітністю у відповідь на заяви та звернення;
- доступністю й професіоналізмом [12, с. 37].

На сучасному етапі розвитку орієнтація поліції у своїй діяльності на громадянина як головного «замовника та оцінювача» її роботи, що виявляється у впровадженні політики надання послуг, свідчить, на нашу думку, про активізацію процесів зближення між поліцією та громадськістю. Такий підхід, як свідчить аналіз, демократичними країнами визнається одним із найоптимальніших та найефективніших, оскільки врахування думок і побажань тих, заради кого функціонує поліція, дозволяє максимально врахувати їхні справжні потреби та своєчасно реагувати на них.

Отже, поліція та її діяльність – складний, історично змінюваний державно-правовий та соціальний інститут, покликаний забезпечити правопорядок і безпеку громадян. У різні часи відносини між поліцією та громадянами мали різний характер, однак у кінці ХХ ст. прийшло розуміння, що самотужки, силами лише поліції, навіть високопрофесійної, забезпечити виконання визначених завдань неможливо. На сучасному етапі в західних демократичних країнах активно впроваджується модель партнерської поліцейської діяльності, яка передбачає, що поліція в суспільстві виконує роль координатора в розв'язанні й подоланні проблем, які впливають на правопорядок і безпеку громади, відповідальність за стан справ у цій сфері несе не лише поліція, а й уся громада (державні органи, громадські організації, населення). Крім того, зміни в підходах до діяльності державницьких структур, які запроваджуються в демократичних країнах світу, зумовлюють зміни і в поліцейській діяльності. Громадяни виконують роль «замовників» послуг, яких вони очікують від поліції, і надані їм послуги мають бути якісними та своєчасними, оскільки поліція перебуває на службі в тих, хто її наймає та утримує.

### **Список використаних джерел**

1. Організація діяльності поліції зарубіжних країн : навч. посіб. / за заг. ред. Гвоздецького В. Д.– К. : Академія управління МВС, 2007. – 252 с.

2. Горшенева И. А. Полиция в механизме современного демократического государства : учеб. пособие / И. А. Горшенева ; Фонд содействия правоохранительным органам «Закон и право». – М. : Закон и право, 2004. – 174 с.

3. Бельсон Я. М. Бюрократия, полиция и вооруженные силы в современном буржуазном государстве / Я. М. Бельсон – М. : Научно-исслед. и редакц.-изд. отдел, 1969. – 111 с.

4. Взаимодействие милиции и населения: к итогам харьковского эксперимента. – Х. : Нац. ун-т внутр. дел, 2003. – 288 с.

5. Community Policing A Contemporary Perspective [2nd ed.] / [Trojanowicz Robert, Victor E. Kappeler, Larry K. Gaines, Bonnie Bucqueroux]. – Cincinnati : Anderson Publishing co., 1998. – 349 p.

6. Шушкевич И. Ч. Взаимодействие с населением – важнейшая задача милиции/полиции / И. Ч. Шушкевич // Закон и право. – 2001. – № 7. – С. 42–44.

7. Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом. – Вена : Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности ОБСЕ, 2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://polis.osce.org/library/>

8. Астапенко П. Н. Конституционно-правовые основы деятельности полиции (милиции) стран Европейского Союза и Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ) : автореф. дис. ... на соискание учен. степени д-ра юрид. наук : 12.00.02 / П. Н. Астапенко. – М., 2009. – 60 с.

9. Ярмиш О. Н. Розробка і запровадження системи управління якістю у МВС України: стан і перспективи / О. Н. Ярмиш // Запровадження у Міністерстві внутрішніх справ України системи управління якістю: проблеми і перспективи : наук.-практ. конф., черв. 2008 р. : зб. матеріалів. – К. : ДНДІ МВС України, 2008. – С. 9–22.

10. Борисенко В. А. Стратегічні аспекти управління ОВС як складові систем якості / В. А. Борисенко // Запровадження у Міністерстві внутрішніх справ України системи управління якістю: проблеми і перспективи : наук.-практ. конф., черв. 2008 р. : зб. матеріалів. – К. : ДНДІ МВС України, 2008. – С. 50–53.

11. Барко В. І. Напрями впровадження ідей якісного управління в системі МВС (психологічний аспект) / В. І. Барко // Теорія та практика забезпечення якісного управління у сфері діяльності Міністерства внутрішніх справ : міжн. наук.-практ. конф., 27 лист. 2009 р. : зб. матеріалів. – К. : ДНДІ МВС України, 2009. – С. 34–37.

12. Дербичева С. А. Институциональная эволюция ОВД в системе европейской модели государственного развития / С. А. Дербичева, П. Н. Астапенко // Закон и право. – 2007. – № 4. – С. 36–38.