

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2023.2.10>

РАГІМОВ ФАІГ ВАГІФ ОГЛИ

**НОВЕ РОЗУМІННЯ ТА ПОШУК ЕФЕКТИВНИХ ПРОГРАМ
ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІЦІЇ З НАСЕЛЕННЯМ****NEW UNDERSTANDING AND SEARCH
FOR EFFECTIVE COMMUNITY POLICING PROGRAMMES**

У статті розглянуто взаємодію поліції з населенням. Охарактеризовано нове розуміння такої взаємодії, що є неможливою без обізнаності у проблемах населення та врахування поліцією специфіки території обслуговування. Наголошено на недоцільності ототожнення співпраці та взаємодії. Під співпрацею запропоновано розуміти командну роботу, коли колектив людей працює над спільною справою. Під взаємодією – діяльність, що передбачає спільні інтереси, які вимагають довіри. Наголошено, що саме передовий зарубіжний досвід може сприяти втіленню нового розуміння взаємодії поліції з населенням. Натомість, старі підходи щодо організації такої взаємодії у формі громадських формувань з охорони правопорядку багато в чому не є ефективними і дієвими в умовах сьогодення. Виключення становить досвід взаємодії в умовах війни, про ефективність якого свідчить доволі високий рівень довіри населення до поліції в період воєнного стану. Запропоновано визначити основні засади, на яких мають ґрунтуватися програм взаємодії поліції і населення: а) визначення проблем конкретної частини населення; б) економічність та доцільність; в) функціональність. Приділено увагу необхідності пошуку ефективних програм реалізації такої взаємодії. Констатовано, що взаємодія поліції з населенням набуває нового розуміння, що проходить певні періоди трансформації, формуючи національну модель. Тут впливають і місцеві практики, і організація взаємодії поліції з населенням в особливий період воєнного стану, і врахування міжнародного досвіду. Наголошено, що в умовах воєнного стану саме публічний порядок і безпека є тим спільним інтересом, що поєднує поліцію та населення. Головними ініціаторами спільних програм взаємодії поліції з населенням мають виступати територіальні органи Національної поліції та представники (активісти) територіальних громад, громадських об'єднань, етнічних і соціальних груп. Кращі з таких місцевих практик можуть лягти у основу загальнонаціональної моделі взаємодії поліції з населенням в Україні.

Ключові слова: поліція, суспільство, довіра, програми, взаємодія, населення, національна модель.

The article examines the interaction of the police with the public. The author describes a new understanding of such interaction, which is impossible without awareness of the problems of the population and taking into account the specifics of the service area. The author emphasizes that it is inappropriate to equate cooperation and interaction. The author suggests that cooperation should be understood as teamwork, when a group of people work on a common goal. Interaction is defined as activities that involve common interests that require trust. It is emphasized that it is the best foreign experience that can contribute to the implementation of a new understanding of police interaction with the public. Instead, the old approaches to organizing such cooperation in the form of community-based law enforcement units are largely ineffective and inefficient in today's conditions. An exception is the experience of interaction in times of war, the effectiveness of which is evidenced by a rather high level of public trust in the police during martial

© Рагімов Фаїг Вагіф огли – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності (Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ) <https://orcid.org/0000-0001-5645-4560>

law. The author proposes to identify the main principles on which programmes of police-public interaction should be based: a) identification of problems of a particular part of the population; b) efficiency and expediency; c) functionality. Attention is paid to the need to find effective programmes for implementing such interaction. It is stated that police interaction with the public is gaining a new understanding, which goes through certain periods of transformation, forming a national model. This is influenced by local practices, the organization of police interaction with the population during a special period of martial law, and the consideration of international experience. It is emphasized that under martial law, public order and security are the common interest that unites the police and the public. The main initiators of joint programmes of police interaction with the population should be the territorial bodies of the National Police and representatives (activists) of territorial communities, public associations, ethnic and social groups. The best of these local practices can form the basis of a national model of community policing in Ukraine.

Key words: *police, society, trust, programmes, interaction, population, national model.*

Вступ. Сьогодні відбувається становлення України як незалежної демократичної соціальної і правової держави. Перехід від суто декларативного слідування демократичним цінностям до їх практичного впровадження у життя, обумовлено прагненнями України стати повноправною учасницею Європейського Союзу (далі – ЄС). Разом з тим, зовнішня агресія проти України в сукупності із складною політико-економічною ситуацією, ускладнюють криміногенну ситуацію в державі та утворюють численні ризики, знижуючи тим самим рівень довіри населення до органів публічної влади.

Для наближення вітчизняної правоохоронної системи до європейських стандартів було запроваджено реформування ключових правоохоронних органів держави. Сьогодні в Україні триває реформування судової системи, системи оборони, органів прокуратури. Створено низку державних органів, зокрема, Національне антикорупційне бюро України, Національну поліцію України, Державне бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки тощо. Вважаємо, що успішне реформування вищевказаних державних органів є неможливим без налагодження взаємодії з населенням. Сама ж взаємодія являє собою багатоаспектне явище і знаходить свій прояв у різних формах, реалізації спільних програм тощо. З-поміж інших правоохоронних органів України, саме Національна поліція виступає ключовим суб'єктом, що в силу покладених на неї обов'язків, найбільше взаємодіє з населенням, використовуючи при цьому різноманітні форми і методи.

Рівень довіри до Національної поліції в Україні традиційно зберігав низькі показники. Водночас, у період повномасштабної війни за незалежність (з 24 лютого 2022 року) показники довіри стали кращими. Станом на травень 2023 року поліції довіряють 59,2 % опитаних громадян [1].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми діяльності правоохоронних органів широко висвітлювались у працях теоретиків адміністративного права: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, В.К. Колпакова, Є.В. Курінного, О.В. Негодченка та багатьох інших фахівців. Окремі дисциплінарні аспекти поліцейської служби розкриті у роботах Б.О. Логвиненка. Відкритість Національної поліції вивчав І.В. Юрчик. Поліцейську діяльність в Україні у адміністративно-правовому аспекті зробив предметом дослідження О.Ф. Кобзар. У свою чергу, взаємодію поліції з населенням на засадах партнерства розкрила у своїй роботі Н.В. Лебедева. Водночас, динамічний характер інструментарію взаємодії Національної поліції України з населенням обумовлює необхідність і доцільність наукового пошуку в даному напрямку.

Постановка завдання. Метою статті є спроба наукового обґрунтування нового розуміння взаємодії поліції з населенням та пошук ефективних програм її реалізації.

Результати дослідження. Нагадаємо, що відповідно до статті 1 Закону України «Про Національну поліцію», Національна поліція (далі – поліція), є центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [2].

Цікавим моментом є те, що взаємодії поліції з органами державної влади та органами місцевого самоврядування присвячено 5 статтю розділу I «Загальні положення», тоді як взаємодія з населенням на засадах партнерства закріплена статтею 11 Закону та віднесена до розділу II «Принципи діяльності поліції» [2]. Причому і перші і другі представляють громадянське суспільство, виступаючи з іншого, відносно поліції, боку.

Згідно з вимогами статті 11 Закону, діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб (частина 1). З метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад (частина 2). Рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції (частина 3). Оцінка рівня довіри населення до поліції проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (частина 4) [2].

Аналізуючи зміст зазначеної норми, зупинимось на зауваженнях, що були підготовлені експертами Національної громадської платформи «Реформуємо МВС: прозорість та відповідальність» та Правозахисного порядку денного. Стосовно ч. 1 статті 11 Закону. Незрозуміла декларація, оскільки в тексті не розкривається зміст та форми такого партнерства. Стосовно ч. 2 статті 11 Закону. За логікою цього пункту планування діяльності поліції здійснюється для визначення причин правопорушень. Це доцільна мета для науково-дослідницьких структур, але не для територіальних підрозділів поліції. Пропонується викласти цей пункт в наступній редакції «З метою найбільш ефективної нейтралізації причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів Національної поліції». Стосовно ч. 3 статті 11 Закону. Довіра є досить складним показником, який не завжди залежить від діяльності, через що не може бути ключовим фактором оцінки діяльності. Термін «рівень довіри» пропонується замінити терміном «Думка населення про діяльність ...» [3].

Т. Шілстон звертає увагу на те, що довіра означає ставлення до громадян як до клієнтів, які очікують від поліції, що їхні потреби будуть враховані, а дії поліції – підзвітними. Це підкріплюється бажанням добре служити, інформувати про поліпшення, з готовністю слухати та діяти, враховуючі думку громади і пріоритети поліцейської служби [4].

Принагідно зазначимо, що розглядаючи європейський досвід співпраці поліції з населенням, Т.Д. Гаврилук вважає найдоцільнішим паралельне вживання термінів «взаємодія», «співпраця» та «співробітництво» на означення відносин між поліцією і населенням в Україні [5].

Ми не підтримуємо позицію щодо ототожнення співпраці та взаємодії. Співпраця є командною роботою, коли колектив людей працює над спільною справою. Натомість, взаємодія передбачає спільні інтереси, що вимагають довіри. Аргументуючи наведену позицію, зауважимо, що у статті 11 Закону України «Про Національну поліцію» терміни «співпраця» і «взаємодія» вживаються окремо. Також, «програма» є більш прийнятною категорією у порівнянні до «форм» або «методів» взаємодії. Це пояснюється тим, що програма реалізується, як правило, за допомогою комплексу форм та методів, а отже є об'єднуючою категорією.

Щодо партнерських відносин поліції з населенням, О.В. Дячук слушно відмічає, що правоохоронна реформа має на меті оптимізувати співпрацю поліції з населенням та запровадити перевірений часом зарубіжний досвід шляхом підготовки та виконання спільних проєктів [6, с. 155].

Ми також переконані у тому, що саме передовий зарубіжний досвід може сприяти втіленню нового розуміння взаємодії поліції з населенням. Натомість, старі підходи щодо організації такої взаємодії у формі громадських формувань з охорони правопорядку багато в чому не є ефективними і дієвими в умовах сьогодення. Виключення становить досвід взаємодії в умовах війни, про ефективність якого свідчить доволі високий рівень довіри населення до поліції в період воєнного стану.

Як зазначала Е. Згуладзе-Глуksманн, орієнтованість поліцейської діяльності на громаду полягає не лише у тісній взаємодії з населенням, але також у вирішенні проблем самої громади. Центральне місце тут посідає налагодження поліцейськими довірчих відносин з населенням, уважність до потреб громади у безпеці, толерантне ставлення до вразливих категорій суспільства, впровадження новітніх технологій у сфері інформування про кримінальні правопорушення, про наявність ризиків для життя та здоров'я осіб. Усе це разом має викликати довіру населення до органів правопорядку,

бажання сприяти їхній діяльності – аж до готовності брати особисту участь у забезпеченні безпеки громади [7].

Також, важливою частиною нового поліцейського підходу в Україні є перехід від реактивної моделі служби, коли справу розслідують тільки після того, як станеться злочин, до активної моделі, коли поліція починає з першопричини інциденту [4].

У цьому аспекті варто погодитись із Б.О. Логвиненком та І.С. Кравченко у тому, що ті форми і методи взаємодії, що мають місце сьогодні не повною мірою відповідають сучасним реаліям і вимагають доопрацювань та належного нормативно-правового врегулювання для більш ефективної реалізації в майбутньому [8, с. 4].

Що стосується пошуку ефективних програм взаємодії поліції з населенням, доцільно звернути увагу на те, що Харківським інститутом соціальних досліджень було підготовлено ґрунтовний огляд програм взаємодії поліції з населенням (поліцейської діяльності, орієнтованої на громадськість) [9]. Проаналізувавши програми щодо взаємодії поліції і населення, ми вважаємо, що їх впровадження має ґрунтуватися на наступних складових: а) визначення проблем конкретної частини населення; б) економічність та доцільність; в) функціональність.

Щодо першої складової, поліції важливо розумітися на потребах конкретної громади. Так, місця компактного поселення певних етнічних груп мають власну специфіку побуту, традицій тощо. Навіть мультикультурні мешканці одного міста в межах різних районів можуть мати диференційні проблеми та потреби, на які мають звертати належну увагу органи і підрозділи поліції. Прикладом є програма «Піші патрулі у квартал, де мешкають представники меншин та бідних кварталах» (Форт Ворт, Техас, США). Згідно з програмою було визначено райони для пішого патрулювання та створено команди по двоє людей, до складу яких повинні обов'язково входити по одному представнику меншин того району, де провадиться патрулювання (наприклад, один білий офіцер й один чорний офіцер). Було відібрано 6 чоловік після набрання найбільшої кількості балів у опитуванні про ставлення, потім вони пройшли підготовку та їх направили служити у квартал. Під кінець року оцінювання засвідчило значне зменшення кількості злочинів, при чому інші поліцейські практики змінено не було. Незалежний консультант також визначив схильне ставлення мешканців, так що програму було продовжено ще на рік та розширено [9]. Вказану програму доцільно впровадити у місцях компактного проживання етнічних груп і національних меншин в Україні.

Що стосується економічності й доцільності, то в умовах протидії збройній агресії, необхідно починати саме з впровадження економічних програм взаємодії, що не потребують значних фінансово-матеріальних ресурсів для реалізації. Наприклад, грошових видатків не потребує програма «Зупини та поговори» (Корал Гейблз, Флорида, США). Приймаючи до уваги неможливість покрити пішими патрулями географічну територію, начальник поліції запровадив програму «зупини та поговори» з метою заохочення комунікації між поліцією та громадянами. Відповідно, кожний поліцейський повинен витратити 10 хвилин кожного часу патрулювання на бесіди з місцевими мешканцями щодо їх бачення проблем злочинності у місті [9].

Функціональність програм взаємодії полягає у спрямованості дії на всю територіальну громаду, певні соціальні групи, або представників певного фаху. Прикладом таких програм може слугувати досвід Японії, де при всіх поліцейських дільницях і префектурах функціонують відділення і об'єднання «Асоціації по попередженню злочинності». До цієї Асоціації входять не тільки окремі громадяни, а й об'єднання осіб однієї професії, які частіше від інших стають жертвами злочинів (банківські працівники, касири, продавці і інші). Всі вони дуже активно працюють в асоціації і надають не малі кошти і добровільні внески на її розвиток [10].

Висновки. На підставі викладеного, можна констатувати, що взаємодія поліції з населенням набуває нового розуміння, що проходить певні періоди трансформації, формуючи національну модель. Тут впливають і місцеві практики, і організація взаємодії поліції з населенням в особливий період воєнного стану, і врахування міжнародного досвіду.

Вважаємо, що в сьогоденних умовах воєнного стану саме публічний порядок і безпека є тим спільним інтересом, що поєднує поліцію та населення. Довіра населення до поліції можлива, коли у поліції є інтерес до розв'язання проблем населення, а населення зацікавлене у підвищенні якості роботи поліції. Головними ініціаторами спільних програм взаємодії поліції з населенням мають виступати територіальні органи Національної поліції та представники (активісти) територіальних громад, громадських об'єднань, етнічних і соціальних груп. Саме на кращих місцевих практиках може в подальшому базуватися загальнонаціональна модель взаємодії поліції з населенням в Україні.

Список використаних джерел:

1. Як змінювався рівень довіри українців до силових та правоохоронних органів. Аналітичний портал «Слово і Діло»: URL: <https://www.slovoidilo.ua/2023/06/21/infografika/suspilstvo/yak-zminyuvavsya-riven-doviry-ukrayincziv-sylovyx-ta-pravooxoronnix-orhaniv> (дата звернення 26.07.2023).

2. Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення 26.07.2023).
3. Зауваження до проекту Закону «Про Національну поліцію» р.н. 2822 URL: <http://ccl.org.ua/wp-content/uploads/2013/07/zakon-policiya.pdf> (дата звернення 26.07.2023).
4. Шілстон Тімоті. Досвід ЄС: чому нова поліція має навчитися чути громаду. Європейська правда. 26.02.2016. URL: <http://www.eurointegration.com.ua/experts/2016/02/26/7045454/> (дата звернення 26.07.2023).
5. Гаврилук Т. Д. Адміністративно-правові засади співпраці міліції (поліції) з населенням: європейський досвід: автореферат дис. к.ю.н. 12.00.07 Київ. 2011. 22 с.
6. Дячук О.В. Правові засади партнерських відносин між поліцією та населенням. Порівняльно-аналітичне право. 2015. № 3. С. 153-156.
7. Європейська мережа попередження злочинності (EUCPN). Поліцейська діяльність, орієнтована на громаду, в Європі: концепція, теорія та практика. Посібник № 2 URL: https://issuu.com/irf_ua/docs/hr-2015-4 (дата звернення 26.07.2023).
8. Логвиненко Б.О., Кравченко І.С. Взаємодія поліції та суспільства на засадах партнерства в діяльності підрозділів превентивної діяльності: Методичні рекомендації. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2018. 20 с.
9. Огляд програм взаємодії поліції з населенням (поліцейська діяльність орієнтована на громадськість). ХІСД. Харків. 2015 URL: <http://police-reform.khpg.org/files/docs/1429988359.doc> (дата звернення 26.07.2023).
10. Від «ДНД» до охорони громадського порядку і державного кордону URL: <http://www.gunmagazine.com.ua/index.php?id=429> (дата звернення 26.07.2023).