

УДК 351.745.071(477)
DOI <https://doi.org/10.32782/39221361>

Гуцуляк О. А.,
ад'юнкта кафедри адміністративного права та адміністративного процесу факультету № 3
Інституту підготовки фахівців для підрозділів Національної поліції
Львівського державного університету внутрішніх справ

ЩОДО СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ «ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ОФІЦЕРА ГРОМАДИ» В УКРАЇНІ

ON THE *COMMUNITY POLICE OFFICER* INSTITUTE ESTABLISHMENT IN UKRAINE

У статті авторка ставить за мету з'ясування актуального стану становлення інституту «Поліцейського офіцера громади» в Україні через врахування впровадження реформи децентралізації та в контексті забезпечення належної безпекової ситуації на території окремого адміністративно-територіального суб'єкта. Стан становлення вказаного інституту досліджується на основі та в порівнянні із урахуванням міжнародного досвіду, зокрема на основі практики таких країн, як: Польща, Фінляндія, Чехія, Велика Британія. На основі аналізу такого міжнародного досвіду зроблено висновок про те, модель «Community Policing» на сучасному етапі забезпечення взаємодії самостійних адміністративних одиниць в середині держави з представництвом правоохоронної функції в них – є найбільш ефективним та дієвим механізмом.

Розглядаючи основні функції та завдання СОР в окремих державах, авторка синтезує із узагальненого, спільного для всіх уніфікованого переліку таких завдань, як найбільш актуальних в роботі поліції в громадах приріданні завдання для всіх аналізованих держав, а також його відповідність до основних завдань поліцейського офіцера громади в Україні. Зроблено висновок про те, що дієвий позитивний міжнародний досвід в повній мірі відображений в превентивній функції Національної поліції України.

Зокрема, в процесі дослідження встановлено, що сама модель «Community Policing» зародилась у Великій Британії, а її засновником є англійський політичний діяч Роберт Піль, а також те, що модель СоР покликана підвищити рівень довіри населення до поліції на локальному (місцевому) рівні, шляхом їх тісної співпраці, з метою створення повноцінного безпечного середовища, вчасного реагування на загрози, шляхом впровадження спільних безпекових програм. З'ясовано, що в рамках зазначеної програми діяльність місцевих органів правопорядку має бути спрямована на попередження вчинення правопорушень, де ключовою виступає профілактика. На основі аналізу міжнародного досвіду виокремлено основні засади, які забезпечують ефективність діяльності «Community policing». У статті проаналізовано правову основу діяльності ПОГ в Україні, завдання та напрями діяльності на основі впровадження принципу взаємодії. Під час аналізу нормативно-правових актів були виокремлені додаткові повноваження, якими наділили поліцейських офіцерів громад, зокрема: здійснення досудового розслідування кримінальних проступків у формі дізнання; превентивну (профілактичну) роботу з дітьми; контроль за дотриманням правил дорожнього руху.

Сформовано висновок щодо стану становлення інституту «Поліцейського офіцера громади» на сучасному етапі та щодо вектору вдосконалення окремих його елементів в подальших наукових та законодавчих розробках.

Ключові слова: *community policing, превенція, профілактика, спільнота, безпека.*

In the article, the author aims to find out the current state of the *Community Police Officer* institute establishment in Ukraine by considering the implementation of the decentralization reform and in the context of ensuring an adequate security situation on the territory of a separate administrative territorial subject. The state of establishment of the indicated institute is studied based on and compared with international practice, in particular based on the practice of such countries as: Poland, Finland, the Czech Republic, Great Britain. Based on the analysis of such international experience, it was concluded that the *Community Policing* model at the current stage of ensuring the interaction of independent administrative units within the state including the representation of the law enforcement function in them is the most effective and efficient mechanism.

Considering the main functions and tasks of the CoP in separate states, the author synthesizes tasks inherent to all analyzed states from a generalized, common to all unified list of such tasks as the most relevant tasks in the work of the police in communities, as well as its correspondence to the main tasks of a community police officer in Ukraine. It was concluded that efficient positive international experience is fully reflected in the preventive function of the National Police of Ukraine.

In particular, during the research, it was established that the *Community Policing* model itself originated in Great Britain, and its founder is the English statesman Robert Peel, as well as that the CoP model is designed to increase the level of public trust to the police at the local level through their close cooperation, aiming to create a full-fledged safe environment, timely response to threats, through the implementation of joint security programs. It was found that within the framework of the mentioned program, the activities of local law enforcement agencies should be aimed at preventing the commission of offenses, where prevention is the key aspect. Based on the analysis of international experience, the main principles that ensure the effectiveness of *Community policing* activities have been identified. The article analyzes the legal basis of the CPO activities in Ukraine, the tasks and areas of activity based on the implementation of the principle of interaction. During the analysis of regulatory legal acts, additional powers were identified, which were given to community police officers, in particular: carrying out pre-trial investigation of criminal offenses in the form of an inquiry; preventive (prophylactic) work with children; control over compliance with traffic rules.

The conclusions were made regarding the state of the *Community Police Officer* institute establishment at the current stage and regarding the vector of improvement of its individual elements in further scientific and legislative developments.

Key words: *community policing, prevention, prophylactics, community, security.*

Досліджуючи впровадження, становлення та функціонування інституту «Поліцейського офіцера громади» (далі – ПОГ) в Україні, а також його значення у сфері забезпечення безпеки територіальних громад, слід відзначити, що передумовою створення вказаного інституту стало впровадження в Україні ряду реформ, зокрема реформи децентралізації.

Мета її запровадження полягала у забезпеченні «формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [1]. Досягнення такої мети, на наш погляд, можливе лише у випадку належного функціонування усіх перелічених складових, та за умов створення безпечного середовища, тим паче, що безпека є основою державної політики та визначає її основні засади та цілі. Тобто виникає ситуація в якій суб'єкту самоорганізації надаються локальні повноваження із вирішення питань власного розвитку, включаючи створення безпечного середовища, а також дотримується обов'язок держави забезпечити правопорядок. Особливістю такої ситуації є дотримання паритету обов'язку держави із забезпечення належної безпекової ситуації і права суб'єкта на самоврядування.

Спостерігаючи подібні трансформації у децентралізації в призмі забезпеченням безпекового середовища в інших державах, можемо зробити висновок, що дієвим механізмом виявилась модель «Community Policing» /COP/

(в перекладі з англійської означає діяльність поліції на засадах партнерства), яка і була взята за основу для впровадження в Україні.

Так, така модель успішно застосовується правоохоронними органами таких країн, як Польща, Литва, Латвія, Чехія, Велика Британія, США та інші.

Зокрема, у Польщі «Community policing» розглядається як елемент поліцейської філософії, відкритості та співпраці, засіб активізації локальних ініціатив у сфері запобігання правопорушенням та як важливий чинник підвищення якості життя територіальних громад [2, с. 141] та ґрунтується насамперед на широкому розумінні поняття «кримінальна превенція», що передбачає тісну співпрацю державних, публічних інституцій та населення з метою запобігання вчиненню правопорушень, викорінення в суспільстві страху перед злочинним світом і підвищення якості життя [3, с. 16]. Разом з тим вона стимулює підвищення активності та ангажування локальних спільнот до співпраці з поліцією в підтриманні публічного порядку й боротьбі зі злочинністю. Налагодження партнерства між мешканцями та поліцією, урядовими та публічними інституціями сприяє спеціальному визначенню проблем громади, їх аналізу та пошуку ефективних засобів вирішення [4, с. 62].

Досліджуючи модель співробітництва у Великобританії, Матюхіна О.П. зазначає, що за активного співробітництва поліції та населення з питань забезпечення належного правопорядку розроблено та впроваджено велику кількість специфічних операційних стратегій, а саме консультативні групи, піше патрулю-

вання, контактне патрулювання, публічні констеблі, поліцейські крамниці, поліцейські приймальні, сусідське спостереження, маркування власності, цільове патрулювання тощо [5, с. 8], Комісаров С.А. наголошує: «на необхідності звернути особливу увагу на такий приклад взаємодії поліції і населення щодо забезпечення публічного порядку та підвищення рівня безпеки громадян у районах їх проживання, як програма «сусідське спостереження» (Neighbourhood wath), основним призначенням якої постає спостереження за підозрілими людьми або потенційно небезпечними подіями, що відбуваються в районі проживання Ця програма, фінансуванні якої здійснюється за рахунок місцевих органів влади, має такі елементи: рекомендації поліції громадянам щодо забезпечення власної безпеки, безпеки сусідів, підвищення безпеки житла, у тому числі щодо використання замків та інших технічних засобів, маркування майна, захисту від пожежі; підготовка анкет та проведення опитування мешканців щодо слабких ланок у системі заходів майнової безпеки (листи опитування містять пункти про правила поведінки та дотримання безпеки житла); участь публічності в роботі комісій щодо попередження злочинності; пропаганда заходів програми [6, с. 124].

У Фінляндії стратегія «Community policing» почала впроваджуватись з 1996 року. Відповідно до вказаної стратегії громадська поліція розглядалася як частина природного процесу еволюції поліції, а також як відповідь на вимоги та очікування щодо покращення поліцейських послуг. У 1999 році фінський уряд зобов'язав впровадити дану модель у всіх муніципалітетах, де громадська поліція по суті стала місцевим партнерством у сфері безпеки де головною функцією поліції є скоординована профілактика, а не реакція на подію. Community policing є частиною основних операцій поліції, яка підтримує тісні стосунки з громадянами ефективно та якісно. Його мета – підтримати безпеку та почуття громадської безпеки, щоб зменшити та запобігти правопорушенням і заворушенням і таким чином підтримувати позитивний суспільний імідж та високий рівень довіри до поліції [7, с. 34-35].

Що стосується історії виникнення та країни походження самої стратегії, зауважимо, що

основні її засади були започатковані задовго до того, як її почали впроваджувати правоохоронні органи західних країн. Зокрема, у 1829 році Роберт Піль перебуваючи на посаді міністра внутрішніх справ Великої Британії вперше у Лондоні створив муніципальну поліцію на основі власних розроблених ідей. Відповідно до цих ідей поліція повинна була: 1) мета – запобігати злочинам, а не ловити злочинців. Якщо поліція зупиняє злочин до того, як він станеться, ми не повинні карати громадян чи пригнічувати їхні права. Ефективний відділ поліції не має високої статистики арештів; у її громаді низький рівень злочинності; 2) ключ до запобігання злочинності – заручитися підтримкою громадськості. Кожен член громади повинен розділити відповідальність за запобігання злочинності, так якщо б усі вони були добровольцями у війську. Вони візьмуть на себе цю відповідальність лише в тому випадку, якщо громада підтримуватиме та довірятиме поліції; 3) поліція завойовує громадську підтримку, поважаючи громадські принципи. Завоювання схвалення громадськості вимагає наполегливої роботи, щоб створити репутацію: неупередженого дотримання законів, найму офіцерів, які представляють і розуміють громаду, і застосування сили лише в крайньому випадку[8]. В подальшому ці три ідеї були відображені у так званих «дев'яти принципах Піліана» або «дев'ять принципів Роберта Піля», на які спирались правоохоронні органи Великої Британії та ряд інших країн при проведенні реформ, зокрема: 1) запобігати злочинам і безладдям, як альтернативу їх придушенню військовою силою і суворістю законного покарання; 2) завжди визнавати, що здатність поліції виконувати свої функції та обов'язки залежить від схвалення громадськістю її існування, дій і поведінки, а також від її здатності забезпечувати та підтримувати суспільну повагу; 3) завжди визнавати, що забезпечення та збереження поваги та схвалення громадськості означає також забезпечення добровільної співпраці громадськості в справі забезпечення дотримання законів; 4) завжди визнавати, що ступінь, до якого можна забезпечити співпрацю громадськості, пропорційно зменшує необхідність застосування фізичної сили та примусу для досягнення цілей поліції; 5) шукати й зберігати прихильність гро-

мадськості, не потураючи громадській думці, а постійно демонструючи абсолютне неупереджене служіння закону, повну незалежність від політики та незалежно від справедливості чи несправедливості суті окремих законів, готовою пропозицією індивідуальних служіння та дружнє ставлення до всіх членів суспільства, незалежно від їхнього багатства чи соціального становища, шляхом готового прояву ввічливості та доброзичливого доброго гумору, а також шляхом готового принесення особистої жертви заради захисту та збереження життя; б) застосовувати фізичну силу лише тоді, коли переконання, поради та попередження виявляються недостатніми для залучення громадськості до такої міри, щоб забезпечити дотримання закону чи відновлення порядку, і застосовувати лише мінімальний ступінь фізичної сили, який є необхідним. у будь-якому конкретному випадку для досягнення мети поліції; 7) постійно підтримувати відносини з громадськістю, які втілюють в реальність історичну традицію, згідно з якою поліція є громадськістю, а громадськість є поліцією, причому поліція є лише представниками громадськості, яким платять за те, щоб приділяти повну увагу виконанню своїх обов'язків. які є обов'язком кожного громадянина в інтересах добробуту та існування громади; 8) завжди визнавати необхідність суворого дотримання поліцейсько-виконавчих функцій і утримуватися навіть від уявної узурпації повноважень судової влади щодо помсти особам чи державі, а також авторитетного судження про вину та покарання винних; 9) завжди визнавати, що тестом на ефективність поліції є відсутність злочинів і безпорядків, а не видимі докази дій поліції в боротьбі з ними [8].

Аналізуючи цей міжнародний досвід, можемо виділити основні окремі засади, які забезпечують, на наш погляд, ефективність діяльності «Community policing», якими є:

1. Добровільність співпраці поліції (державної інстанції) та громадськості (публічної), як засіб активізації локальних ініціатив у сфері запобігання правопорушенням та як важливий чинник підвищення якості життя територіальних громад;

2. Мета співпраці – запобігання злочинності, де головною функцією поліції є скоординована профілактика, а не реакція на подію;

3. Співпраця на засадах партнерства;

4. Спільна робота із вільним вибором її форм;

5. Фінансування програм співпраці за рахунок місцевих органів влади, з метою покращення поліцейських послуг;

6. Повага поліції до громадських принципів, як запорука запобігання злочинності і, як наслідок, підвищення рівня безпеки в самій громаді.

Підлаштовуючись під нові реалії, виклики та вимоги, спираючись на міжнародний досвід і практику, а також задля ефективного виконання покладених завдань органами Національної поліції України (далі – НПУ) у 2018 році Міністерством внутрішніх справ України, був започаткований пілотний проєкт «Поліцейський офіцер громади». Метою проєкту стало створення в кожній окремій територіальній громаді локальної системи безпеки, яка б включала в себе присутність державного правоохоронного органу у тісній взаємодії із самою громадою. Така мета повинна бути реалізована шляхом: забезпечення територіальних громад «власними» офіцерами поліції, які проживаючи на території своєї громади, будуть тісно співпрацювати з місцевим населенням та органами місцевого самоврядування над створенням безпечного середовища; надавати поліцейські послуги; спільно з громадою створювати механізми у забезпеченні безпеки громадян; створювати та впроваджувати спільні проєкти; здійснювати діяльність щодо попередження правопорушень. Така система, на нашу думку, і відображає спільність інтересів місцевої територіальної громади та завдань держави в особі Національної поліції. Тобто питання забезпечення безпечного середовища на території окремої територіальної громади стає невідірваними інтересами місцевого суб'єкта від завданнями держави.

Щодо правової основи, яка регламентує діяльність ПОГ, то необхідно зауважити, що на момент запуску самого проєкту не було нормативного документу, який би безпосередньо визначав юридичний статус поліцейських офіцерів громад. У своїй діяльності поліцейські офіцери керувались Конституцією України, Законами України: «Про Національну поліцію України», «Про адміністративний нагляд за осо-

бами звільненими з місць позбавлення волі», «Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», «Про попередження насильства в сім'ї», наказом Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» № 650. Ситуація змінилась в травні 2022 року, коли МВС України з метою вноормування діяльності поліцейських офіцерів громад видає наказ № 301 «Про внесення змін до наказу Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2017 року № 650 та затверджує нову Інструкцію з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громади. Оновленою інструкцією було визначено та розширено завдання, права, обов'язки, напрями та особливості організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад, закріпивши таким чином їх юридичний статус. Відтак, поліцейський офіцер громади, окрім раніше закріплених за ДОП повноважень, здійснює: досудове розслідування кримінальних проступків у формі дізнання, превентивну(профілактичну) роботу з дітьми; контроль за дотриманням правил дорожнього руху.

З метою впровадження принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства ПОГ організують роботу за наступними напрямками: 1) протидія злочинності, профілактика правопорушень та охорона публічного порядку за участю населення; 2) співпраця з органами місцевого самоврядування, представниками територіальних громад, населенням, керівниками підприємств, соціальних, навчальних та культурних закладів, закладів соціального захисту дітей з метою реалізації принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства; обмін інформацією для подальшого її використання під час виконання службових обов'язків; 3) визначення спільних пріоритетних напрямів роботи та її оцінювання з урахуванням думки і потреб громадськості; 4) вирішення в межах компетенції безпечових питань, що сприятимуть формуванню довіри до поліції; 5) налагодження ефективної комунікації з населенням громади у тому

числі із застосуванням інноваційних засобів та інформаційних платформ, проведення тематичних зустрічей для швидкого обміну інформацією щодо вирішення проблем із безпекою, зосередження уваги на причинах учинення правопорушень із метою їх завчасного запобігання; 6) співпраця з активними мешканцями громади з метою підвищення рівня їх правової обізнаності щодо повноважень поліції тощо.

Обумовлюючи принцип взаємодії варто відзначити, що його активне застосування між поліцейським офіцером громади, місцевим населенням та органами місцевого самоврядування можна було спостерігати з початком повномасштабної війни на території України, а саме з 24 лютого 2022 року. коли мешканці територіальних громад, чи не вперше, самоорганізувалися та співпрацюючи з органами влади та поліцією, для забезпечення належного безпечного середовища, вчасного реагування на загрози, підтримки спокою та правопорядку, брали активну участь у цілодобовому патрулюванні вулиць, з метою виявлення диверсійно-розвідувальних груп, підозрілих осіб, транспортних засобів, а також міток на адміністративних будівлях, лікарнях, трансформаторах, дорожньому покритті тощо. Як зазначає Ткачук Г.Ю.: безпека дає можливість «розвитку» та «збереження набутих цінностей», є «гарантом» життєдіяльності, забезпечує «рівновагу, стійкість та цілісність системи», таким чином виявлення загроз та їх усунення є сутністю даного поняття [9, с. 182-183].

Отже, співставляючи міжнародний досвід функціонування інституту «Community policing», та основні засади щодо такого інституту в Україні, можемо стверджувати, що Україна взяла за основу всі позитивні форми його функціонування. Державним компетентним суб'єктом в інституті «Community policing» в Україні є безпосередньо поліцейський офіцер громади. Засади функціонування ПОГ в Україні мають свої особливості у вигляді додаткових, порівняно з міжнародним досвідом, повноважень на відміну від моделей в інших країнах. Такою додатковою функцією є функція досудового розслідування.

Підсумовуючи викладене, на наш погляд, дещо дискусійним є поєднання в одній особі

кількох специфічних функцій – превентивної та розслідування, адже це нівелює сам зміст інституту співпраці поліції та громадськості – запобігання кримінальним правопорушенням, створення умов, що унеможливають їх вчинення. Такий стан речей диктує необхідність ґрунтовнішого підходу до формування інституту ПОГ в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Реформа децентралізації. *Кабінет Міністрів України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vyaduvannya/reforma-decentralizaciyi> (дата звернення: 18.10.22).
2. Czapska J. Community policing w Polsce – mozliwosci i organiczenia // In *Bezpieczenstwo lokalne. Spoleczny kontekst prewencji kryminalnej*. Warszawa, 2000. S. 140 – 141.
3. Czapiewski W. Rrewencja kryminalna. Teoretyczne podstawy przestepczosci. *Materialy pomocnicze dla sluchaczy studium zaocnego*. Szczytno : Wyzsza Szkola Policji, 1997. 97 s. S. 16
4. Stefanski M. Community policing jako strategia budowy poczucia bezpieczenstwa. *Policja*. 2006. Nr. 2. S. 62-67.
5. Матюхіна О. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління (монографія). Харків : Консум, 2001. С. 82.
6. Комісаров С. Взаємодія поліції й населення як стратегічний напрям органів правопорядку: міжнародний аспект діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 2. С. 124. URL: http://lsei.org.ua/2_2018/33.pdf (дата звернення: 15.10.2022).
7. Härönoja K. Community policing and Preventive action in Finland : Opinnäytetyö. Tampere, 2017. 85 с. URL: https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/131481/ON_Haronoja.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення: 17.10.2022).
8. The peellian principles. *UW Police*. URL: <https://police.uw.edu/faqs/the-peellian-principles/> (дата звернення: 14.10.2022).
9. Ткачук Г. Ю. Підходи до сутнісного наповнення категорії «безпека». *Вісник Житомирського державного технологічного університету*. 2014. № 2 (68). С. 182–183.
10. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громади : Наказ від 27.07.2017 р. № 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17#Text> (дата звернення: 14.10.2022).