

ОЗНАКИ ТА ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ГРОМАДИ

SIGNS AND PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE POLICE ACTIVITIES IN ENSURING PUBLIC SAFETY

Ахремєєв М.В., здобувач

Науково-дослідний інститут публічного права

В дослідженні аналізуються основні принципи діяльності поліції, закріплені у Законі України «Про Національну поліцію» та визначається важливість їх дотримання у контексті адміністративної діяльності поліції у межах територіальних громад сіл, селищ та міст, а також об'єднаних територіальних громад. Підкреслюється, що поліція повинна систематично інформувати про свою у тому числі й адміністративну діяльність щодо забезпечення безпеки орган місцевого самоврядування конкретної громади а також представників громадськості, тобто активного громадянського суспільства. Акцентовується увага на тому, що принцип політичної нейтральності особливо важливий в умовах діяльності поліцейських у громадах, оскільки на практиці на рівні громад місцеві бізнесмени (які часто впливають на місцевому рівні на політичне життя) із значними фінансовими статками на рівні громади села, селища або міста можуть мати суттєвий вплив на органи державної влади (на відповідному рівні) та місцевого самоврядування, а ідея застосування у власних політичних цілях поліції на загальнодержавному рівні сприймається громадянами як певна абстракція, але використання поліції у власних у тому числі й політичних інтересах у громаді жителі громади можуть відчувати на собі особисто та це має конкретні прояви у повсякденному житті громади. Підсумовується, серед основних принципів адміністративної діяльності поліції у питанні взаємодії із громадами ключовим є принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства. Цей принцип зобов'язує здійснювати моніторинг потреб громад, вивчення наявних проблем, моделювання впливу специфіки регіону на правопорядок у територіальних громадах, а також передбачає таку форму громадського контролю за діяльністю поліції, як інформування про свою діяльність органам місцевого самоврядування (звітання перед ними) та представників громадськості, інформування у засобах масової інформації та на офіційних веб-сайтах тощо. Водночас серед ознак адміністративної діяльності поліції ключовими є такі ознаки, як наявність громадського контролю за діяльністю поліції, оскільки поліція зобов'язана інформувати громадськість, громади про здійснену роботу, громади можуть впливати на кадрову політику у поліції тощо, а також ознака, що профілактична або превентивна складова адміністративної діяльності поліції є пріоритетною та найсуттєвішою у такій діяльності.

Ключові слова: громадський контроль, взаємодія з громадою, «Community Policing», превентивна діяльність, інформування населення.

The study analyzes the basic principles of police activity enshrined in the Law of Ukraine "On the National Police" and determines the importance of their observance in the context of administrative police activity within the territorial communities of villages, towns and cities, as well as united territorial communities. It is emphasized that the police must systematically inform the local government of a specific community, as well as representatives of the public, i.e. active civil society, about their administrative activities in ensuring security. Attention is drawn to the fact that the principle of political neutrality is especially important in the context of police activities in communities, since in practice at the community level, local businessmen (who often influence political life at the local level) with significant financial assets at the community level of a village, town or city can have a significant impact on state authorities (at the appropriate level) and local self-government, and the idea of using the police for their own political purposes at the national level is perceived by citizens as a certain abstraction, but the use of the police in their own, including political, interests in the community can be experienced personally by community residents and this has specific manifestations in the everyday life of the community. In conclusion, among the basic principles of administrative police activity in the issue of interaction with communities, the key principle is the principle of interaction with the population on the basis of partnership. This principle obliges to monitor the needs of communities, study existing problems, model the impact of the specifics of the region on law and order in territorial communities, and also provides for such a form of public control over police activities as informing local government bodies (reporting to them) and public representatives about their activities, informing in the media and on official websites, etc. At the same time, among the signs of administrative police activity, the key signs are such as the presence of public control over police activities, since the police are obliged to inform the public and communities about the work done, communities can influence the personnel policy of the police, etc., as well as the sign that the preventive or preventive component of the administrative activities of the police is a priority and the most significant in such activities.

Key words: public control, interaction with the community, «Community Policing», preventive activities, informing the population.

Актуальність теми. Відносно нещодавно в Україні відбулася та продовжується реформа децентралізації, територіальні громади постають базовими ланками, навколо яких вибудовується державне життя у сенсі надання державою та органами державної влади певних послуг тощо. Національна поліція України повинна надавати поліцейські послуги в першу чергу конкретним громадам сіл, селищ або об'єднаних територіальних громад та враховувати потреби та вимоги у питаннях безпеки та правопорядку конкретних громад, оскільки потреби у великих містах та малих містах або селах можуть суттєво відрізнятися. Будь-яка діяльність органів державної влади, особливо правоохоронних органів, має будуватися на основі законодавчо закріплених принципів, дотримання яких забезпечить реальне служіння поліції інтересам громад як прозорий демократичний правоохоронний орган. Разом із тим, адміністративна діяльність поліції на відміну від оперативно-розшукової тощо має свої особливості, які варто розглянути задля кращого розуміння подальшого розвитку поліції шляхом поліпшення її діяльності.

Стан опрацювання. Питаннями адміністративної діяльності Національної поліції України у наукових працях займаються дослідники: Д. Афонін, О. Бандурка, С. Вітвіцький, О. Джафарова, В. Конопльов, А. Манжула, С. Петков, В. Сокурєнко та ін.

Метою статті є визначити характерні ознаки та принципи адміністративної діяльності поліції щодо забезпечення безпеки громадян.

Виклад основного матеріалу. На початку нашого дослідження варто окреслити, власне, що за українським законодавством вважається громадою. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальною громадою є жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст,

що мають єдиний адміністративний центр [3]. Громадою таким чином виступають не жителі областей чи районів як сукупності багатьох різних міст, сіл та селищ, у яких є свої окремі проблеми і потреби тощо, а об'єднані спільним місцем проживання, тобто населеним пунктом, де існують спільні інтереси і потреби у безпеці та правопорядку.

Якщо говорити про принципи адміністративної діяльності Національної поліції України, варто звернутися до тих принципів, які зазначені у Законі України «Про Національну поліцію», яким присвячено II розділ Закону. Основним принципом виступає принцип верховенства права. Він передбачає, що людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст та спрямованість діяльності держави [4]. Дотримання принципу верховенства права (ст. 6 Закону України «Про Національну поліцію»), власне, відрізняє правоохоронний орган демократичної правової держави від карально-репресивного органу у недемократичних режимах, де основним завданням діяльності «поліції» є захист інтересів правлячої еліти, партії або конкретного «лідера», який узурпував владу. З урахуванням контексту нашого дослідження, зауважимо, що враховуючи принцип верховенства права поліцейські у своїй діяльності має служити інтересам у забезпеченні безпеки життя, здоров'я жителів громади, в межах якої вони виконують свої повноваження із надання поліцейських послуг.

Принцип дотримання прав і свобод людини (ст. 7 Закону України «Про Національну поліцію») передбачає забезпечення дотримання таких гарантованих Конституцією та Законами України прав і свобод під час виконання своїх завдань, також поліція має сприяти їх реалізації. Обмеження прав і свобод може відбуватися лише на підставах та в порядку, визначених українським законодавством. Наприклад, якщо буде введений правовий режим воєнного стану тощо, то поліцейські можуть у конкретних громадах здійснювати заходи із дотримання правового режиму воєнного стану [5].

Принцип законності (ст. 8 Закону України «Про Національну поліцію») передбачає, що поліцейські мають діяти виключно відповідно наданим ним законами та підзаконними актами повноваженням та у визначених процесуальними нормами процедур [4].

Принцип відкритості та прозорості (ст. 9 Закону України «Про Національну поліцію») ставить вимогу перед поліцією діяти на засадах відкритості та прозорості, інформування органів державної влади та місцевого самоврядування, громадськості про свою діяльність [4]. Отже, поліція повинна систематично інформувати про свою у тому числі й адміністративну діяльність щодо забезпечення безпеки орган місцевого самоврядування конкретної громади а також представників громадськості, тобто активного громадянського суспільства.

Ст. 10 Закону України «Про Національну поліцію» визначений принцип політичної нейтральності, тобто незалежності від політичних партій та громадських об'єднань [4]. Цей принцип особливо важливий в умовах діяльності поліцейських у громадах, оскільки на практиці на рівні громад місцеві бізнесмени (які часто впливають на місцевому рівні на політичне життя) із значними фінансовими статками на рівні громади села, селища або міста можуть мати суттєвий вплив на органи державної влади (на відповідному рівні, звісно) та місцевого самоврядування. Водночас, якщо ідея застосування у власних політичних цілях поліції на загальнодержавному рівні сприймається громадянами як певна абстракція, то використання поліції у власних у тому числі й політичних інтересах у громаді жителі громади можуть відчувати на собі особисто й це має конкретні прояви у повсякденному житті громади.

Ключовим принципом для взаємодії із громадами є принцип, визначений у ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію України» – взаємодії з населенням на

засадах партнерства. Адміністративна діяльність поліції має здійснюватися у тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства, вона спрямована на задоволення їхніх потреб. Тобто на законодавчому рівні визначений принцип відповідності діяльності поліції потребам громад. П. 2 ст. 11 зазначено, що з метою визначення причин та або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів та підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад [4]. Цей принцип зобов'язує здійснювати моніторинг потреб громад, вивчення наявних проблем, моделювання впливу специфіки регіону на правопорядок у територіальних громадах. Звісно, якщо подивитися на прикордонну громаду у області заходу України, у неї будуть зовсім інші проблеми (вплив на регіон контрабанди тощо), ніж у громад, що розташовані в регіоні, де існує проблема у незаконному видобутку бурштину чи громад, які знаходяться у близькості до зони проведення АТО/ООС. П. 3 ст. 11 зазначеного Закону України визначено дуже важливу норму, що стосується діяльності поліції загалом та на рівні громад зокрема, яка відрізняє знову ж таки поліцію як правоохоронну інституцію демократичної правової держави від поліції недемократичних режимів – рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності поліції [4]. Довіра формується якраз на рівні громад сіл, селищ та міст. Ст. 12 Закону України «Про Національну поліцію України» передбачений принцип безперервності, що означає безперервне та цілодобове виконання поліцією своїх завдань.

Ми у свою чергу вважаємо за доцільне зупинитися на висвітленні концепції «Community policing» та важливості взаємодії між громадою та поліцією й необхідності вивчати потреби громади. Дослідник О. Проневич пише: «загальне визначення ідеї партнерства поліції з громадськістю можна визначити так – це усвідомлення поліцією необхідності урахування думки й побажань громадськості у визначенні та оцінюванні своєї роботи, співпраці з населенням з метою виявлення й вирішення місцевих проблем, яка має бути орієнтована на превенцію правопорушень» [6, с. 603]. «Community policing» називають концепцією, стратегією або філософією діяльності поліції. Розробив її у першій половині XIX ст. Р. Піль, Міністр внутрішніх справ у Великій Британії, коли у Лондоні заснував муніципальну поліцію й запропонував ряд принципів, на яких має базуватися діяльність поліції у громаді. У діяльності поліції основна увага має приділятися превентивній складовій, тобто профілактиці та попередженням правопорушень (адміністративна превентивна діяльність поліції займає ключове місце у адміністративній діяльності поліції загалом); прослідковується закономірність між ефективністю діяльності поліції та схвалення громадськістю її діяльності, дій та поведінки поліцейських, водночас, поліція має своїми діями викликати повагу до себе зі сторони громадськості; поліція має сприяти мотивації представників громади дотримуватися правопорядку та не порушувати закони; поліція під час виконання своїх повноважень застосовує силу примусу, але необхідність його застосування зменшується у разі підвищення рівня довіри зі сторони громади; прихильність зі сторони громади необхідно здобувати не шляхом потурання певним думкам громадськості (чи окремих представників), а служінням закону, дотримання принципу політичного нейтралітету, надання допомоги усім представникам громади незалежно від раси чи статі, соціального становища тощо, проявляючи гуманізм та демонструючи готовність йти на ризик заради дотримання правопорядку; поліція має застосовувати силу лише після того, як спробує усі інші шляхи владнання конфлікту; поліція у своїй діяльності має враховувати факт, що поліція і є громадськістю, а громадськість – що поліцейські її природна частина, поліція має представляти інтереси суспільства і громади, відповідно

поліцейським платять за те, щоб вони діяли в інтересах суспільства та його добробуту, добробуту громади; ефективність діяльності поліції визначається відсутністю правопорушень, а не фактичні показники діяльності поліції щодо боротьби із злочинністю [7]. Такі запропоновані ще у XIX ст. принципи чудово адаптуються для сучасної діяльності поліції в Україні.

«Community policing» наразі є однією із головних моделей правоохоронної діяльності в країнах Європейського Союзу та Північної Америки, водночас, для кожної країни існує своя специфіка застосування принципів «Community policing». О. Костюшко з цього приводу пише: «Якщо, запитати у 10 людей з різних країн, що таке «Community Policing», отримаємо 10 різних відповідей. Проте, спільне бачення буде полягати у тому, що поліція може ефективно здійснювати свою правоохоронну функцію, лише за умови постійної взаємодії і комунікації з населенням. Розуміння необхідності співпраці поліції та громади існує уже давно в усіх розвинутих державах. Втім, модель такої співпраці різна, вона змінюється з плином часу та підлаштовується під актуальні вимоги суспільства» [2]. Таким чином, концепція «Community policing» гармонійно відповідає принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію України», та є орієнтиром і дороговказом у побудові ефективної взаємодії між поліцією та громадами сіл, селищ, міст або добровільних об'єднань жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр.

У питанні ознак адміністративної діяльності Національної поліції України зауважимо, що вони відрізняють її від адміністративної діяльності інших центральних органів виконавчої влади або від діяльності інших підрозділів поліції (наприклад, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність). Однією із головних ознак можна назвати виконавчо-розпорядчий характер такої діяльності. Виконавча діяльність поліцейських полягає у виконанні законів та підзаконних актів із питань захисту прав і свобод громадян, боротьбі із кримінальними або адміністративними правопорушеннями, охорони публічного порядку та забезпечення публічної безпеки. Розпорядча діяльність проявляється у виданні наказів або розпоряджень та інших нормативно-правових актів, у організації виконання таких актів та контролю за їх виконанням. Другою ознакою є державно-владна діяльність, яка полягає у здійсненні адміністративно-правових повноважень, поліцейські мають повноваження давати обов'язкові для виконання приписи, вказівки, а також застосовувати примусові заходи впливу. Організаційний характер, оскільки адміністративна діяльність поліції є діяльністю організуючою (виражається у діяльності керівників та посадових осіб щодо вирішення практичних завдань під час виконання посадових обов'язків. Такі обов'язки полягають у вирішенні питань, пов'язаних із забезпеченням функціонування системи управління поліцією, координування взаємодії із громадськістю та органами місцевого самоврядування територіальних громад, організацією повсякденної роботи поліцейських, здійсненням матеріально-технічного, кадрового або інформаційного забезпечення їх діяльності. Ще однією особливістю

є підзвітність та підконтрольність зі сторони громадськості (так званий громадський контроль за діяльністю поліції), оскільки громадський контроль не може здійснюватися щодо, наприклад, оперативної діяльності поліції. Підконтрольність громадськості натомість є обов'язковою ознакою адміністративної діяльності поліції. Ще однією особливістю є профілактична спрямованість адміністративної діяльності поліції, яка здійснюється патрульною поліцією, ювенальною превенцією, поліцейськими офіцерами громад (на нашу думку позитивне нововведення у діяльності поліції, пілотний проект стартував у 2019 році), підрозділами, які займаються наданням адміністративних послуг (дозвільна система) [1, с. 10–13]. Отже, як ми вже зауважували, у контексті діяльності із громадами та концепцією «Community Policing» превентивна діяльність є характерною ознакою та пріоритетною у адміністративній діяльності поліції у питанні запобігання виникнення різних небезпек для життя, здоров'я та добробуту жителів територіальних громад, також адміністративна діяльність у громадах тісно пов'язана із громадськістю завдяки такій формі взаємодії із населенням, як громадський контроль за діяльністю поліції.

Висновки. На основі проведеного дослідження ми можемо навести наступні твердження

– Основні принципи адміністративної діяльності поліції наведені у Законі України «Про Національну поліцію», серед яких у питанні взаємодії із громадами ключовим є принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства. Цей принцип зобов'язує здійснювати моніторинг потреб громад, вивчення наявних проблем, моделювання впливу специфіки регіону на правопорядок у територіальних громадах, а також передбачає таку форму громадського контролю за діяльністю поліції, як інформування про свою діяльність органам місцевого самоврядування (звітування перед ними) та представників громадськості, інформування у засобах масової інформації та на офіційних веб-сайтах тощо. Концепція «Community Policing» уособлює фактичне втілення принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства, відповідно її основні положення на кшталт вивчення думки конкретних громад щодо їх потреб і проблем у питанні забезпечення правопорядку, пріоритет превентивної діяльності та запобігання правопорушенням у діяльності поліції, налагодження взаємодовіри та ефективної взаємодії між представниками громади та поліцейськими, які здійснюють повноваження у межах громад, відповідно така концепція потребує поглибленого вивчення та впровадження її у подальшу діяльність поліції.

– Існує ряд ознак, що виділяють адміністративну діяльність поліції від інших видів діяльності підрозділів поліції (оперативно-розшукової діяльності тощо), й серед них ключовими є такі ознаки, як наявність громадського контролю за діяльністю поліції, оскільки поліція зобов'язана інформувати громадськість, громади про здійснену роботу, громади можуть впливати на кадрову політику у поліції тощо, а також ознака, що профілактична або превентивна складова адміністративної діяльності поліції є пріоритетною та найсуттєвішою у такій діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративна діяльність Національної поліції: Навч. посібник / Кол. авт. ; кер. авт. кол. к.ю.н., засл. юрист України В.А. Глуховер. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 248 с.
2. Костюшко О. П. Поняття та історичний аспект виникнення філософії поліцейської діяльності орієнтованої на громаду. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. Спецвипуск, том 3, 2019. С.53–58.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
5. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
6. Проневіч О.В. Німецька та Польська моделі партнерської взаємодії поліції та населення на локальному рівні. *Форум права*. 2011. № 4. С. 600–606.
7. Community Policing, Sir Robert Peel's Principles of Law Enforcement. WCPA – Wisconsin Crime Prevention Practitioners Association. URL: <https://www.wicrimeprevention.com/wp-content/uploads/2016/07/Peelian-Principles-WCPA.pdf>