

ЗАКОРДОННІ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІ ПРАКТИКИ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІЦІЇ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

FOREIGN PUBLIC ADMINISTRATIVE PRACTICES OF INTERACTION BETWEEN THE POLICE AND CIVIL SOCIETY IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF POWER

Актуальність теми дослідження обумовлена посилення процесів децентралізації в системі публічного управління, що висуває підвищені вимоги до неї в наданні високоякісних публічних послуг. Акцентовано, що особливе місце серед цих послуг займають поліцейські, які, у свою чергу, передбачають активний розвиток громадянського суспільства. З урахуванням даної тенденції досліджено закордонні управлінські практики та наявні моделі взаємодії поліції й інститутів громадянського суспільства. З'ясовано, що найбільш поширеною моделлю такої взаємодії є партнерська, яка активно впроваджується у Великій Британії, США, Японії, Китаї, Німеччині та інших країнах. Установлено, що ця модель зародилася в економічно розвинених країнах світу наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. та відзначається соціально орієнтованою діяльністю поліції. Виявлено, що сутність концепції соціально орієнтованої роботи поліції полягає в здійсненні діяльності поліцейських органів щодо реалізації правоохоронної функції в сучасній правовій державі в умовах громадського партнерства з орієнтацією на вирішення конкретних проблем, що виникають у суспільстві, та вчасного надання йому публічних послуг, зокрема, поліцейських. Визначено, що потенціал концепції соціально орієнтованої діяльності поліції є значним, як і резерви громадянського суспільства, що можуть бути спрямовані на розбудову нашої держави як правової та соціальної держави. Наполягається, що взаємодія між поліцією та громадянським суспільством має бути направлена на попередження конкретних випадків порушення закону, а також на виявлення причин й умов, що сприяють протиправній поведінці, на усунення наслідків правопорушень. Саме в рамках спільної роботи органів поліції й інститутів громадянського суспільства, які беруть участь у реалізації правоохоронної функції, виробляються критерії ефективності діяльності поліції та наданих нею послуг.

Ключові слова: публічне управління, механізм правопорядку, правопорядок, публічна безпека, децентралізація державної влади, публічні послуги, поліцейські послуги, громадянське суспільство, соціально орієнтована діяльність поліції, взаємодія, закордонні практики.

The relevance of the research topic is due to the strengthening of decentralization processes in the public administration system, which places high demands on it in the provision of high-quality public services. It is emphasized that a special place among these services is occupied by the police, which, in turn, provide for the active development of civil society. Taking into account this trend, foreign management practices and existing models of interaction between the police and civil society institutions were investigated. It was found that the most extensive model of such interaction is the partnership model, which is actively implemented in Great Britain, the USA, Japan, China, Germany and other countries. It has been established that this model originated in the economically developed countries of the world at the end of the 20th – the beginning of the 21st century, and is characterized by socially oriented police activity. It can be seen that the essence of the concept of socially oriented police work is revealed in the actual activity of the authorities regarding the implementation of law enforcement functions in a modern legal state in the conditions of public partnership with an orientation towards the solution of specific problems that are provided in society, and the temporary provision of public services to it, in particular, police services. It was determined that the potential of the concept of socially oriented police activity is significant, as well as the reserves of civil society, which can be directed to the development of our state as a legal and social state. He insists that the interaction between the police and civil society should be aimed at preventing specific violations of the law, as well as identifying the causes and conditions that contribute to illegal behavior, and eliminating the consequences of offenses. It is within the framework of the joint work of police bodies and civil society institutions, which participate in the implementation of law enforcement functions, that criteria for the effectiveness of police activity and provided services are developed.

Key words: public administration, law enforcement mechanism, law and order, public safety, decentralization of state power, public services, police services, civil society, socially oriented police activity, interaction, foreign practices.

УДК 351.74(477)
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.45>

Кравчук О.В.

д. держ. упр., проф.,
професор кафедри кримінального
права та процесу
Хмельницького університету
управління та права ім. Л. Юзькова,
м. Хмельницький,
ORCID: 0000-0002-1559-2403

Бондаренко О.Г.

д. держ. упр., доц., начальник кафедри
державної безпеки та оперативного
мистецтва оперативного факультету
Національної академії
Національної гвардії України, м. Харків,
ORCID: 0000-0003-1755-3333

Постановка проблеми. Надання поліцейських послуг – це соціально-правова інновація, яка передбачає створення відповідного організаційно-правового, кадрового, інформаційного та іншого підґрунтя. Останнє включає результативну взаємодія поліції та суспільства. Протягом десятиліть формувалися різні її моделі, але сьогодні популярністю користується та, що відзначається соціально орієн-

тованістю, згуртованістю та значимістю. Це зумовлено тенденціями щодо зміни акцентів у розвитку систем публічного управління у бік їх відкритості та сервісної орієнтованості. Не є виключенням в цьому плані і діяльність поліції, яка має охоплювати комплексне надання якісних публічних послуг. Крім того, саме суспільство активізується в напрямку реалізації публічної політики, стаючи при цьому

рівноправним учасником її формування. Дана тенденція притаманна як Україні, так і іншим економічно розвиненим державам, які напружують позитивні практики в цій сфері. Їх дослідження та виважене аплікування на вітчизняних теренах є важливим кроком у підвищення рівня публічної безпеки в Україні. Усе це визначає актуальність обраної проблематики дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Організаційні, правові, інформаційні та інші аспекти щодо розвитку механізмів правопорядку й управління у сфері публічної безпеки є предметом дослідження вітчизняних і зарубіжних вчених А. Беклі, С. Белая, П. Ботвінова, Дж. Вілсона, Д. Грицишена, С. Домбровської, Г. Келлінга, О. Копанчука, О. Крюкова, Ю. Лі, О. Пархоменко-Куцевіл, А. Помази-Пономаренко, Л. Сергієнко, В. Торичного та ін. [1–4; 7; 8; 13]. У той же час, механізм публічного управління у сфері взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства позиції забезпечення публічної безпеки є ще недостатньо опрацьованим.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження закордонних практик взаємодії поліції з громадянським суспільством в умовах децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу. У рамках дослідження питання взаємодії поліції та інститутів громадянського суспільства у реалізації правоохоронної функції правової держави правова держава розглядатиметься як держава з демократичним політичним режимом, основними початками формування та функціонування якого є принципи поділу влади, верховенства права та взаємної відповідальності держави, суспільства, особистості, джерелом влади та суверенітету в якому є народ, а гарантією його нормального розвитку – громадянське суспільство, активно співпрацює з органами поліції щодо реалізації правоохоронної функції такої держави [9].

Очевидно, що відмінною рисою правової держави є розвинене громадянське суспільство. Самоорганізовані громадяни правової держави беруть активну участь у реалізації її правоохоронної функції у різних формах, серед яких: 1) участь громадян у складі інститутів громадянського суспільства; 2) індивідуальна участь громадянина поза рамок існуючих інститутів громадянського суспільства [1].

За кордоном напрацьовану декілька моделей взаємодії поліції та громадянського суспільства. Однією з найбільш продуктивних є партнерська модель [14]. Ідея партнерської співпраці поліції та суспільства стала основою для реформування поліцейських

систем у різних державах: Великобританії, США, Японії, Німеччини, КНР, держав Африки та Латинської Америки. Зважаючи на це, уважаємо за доцільне зупинитися детальніше на визначенні закономірностей взаємодії поліції та суспільства в сучасних державах з метою окреслення перспектив урахування таких позитивних закордонних практик в Україні.

Великобританія може бути охарактеризована як сучасна правова держава, яка активно реалізує партнерську модель взаємодії правоохоронних органів із суспільством, прагнучи вчасного захищення його прав і свобод. Зв'язок між поліцією та громадськістю в аналізованій державі здійснює Інститут спеціального уповноваженого з поліцейських питань в Англії та Уельсі (Police and Crime Commissioner) [13]. Спеціальні уповноважені з поліцейських питань обираються громадськістю для забезпечення максимального ефективного задоволення потреб місцевого населення та громад з різних напрямів поліцейської діяльності. Мета діяльності спеціальних уповноважених – скоротити злочинність і термін надання публічних послуг, а також забезпечити ефективність поліцейської діяльності в окремо взятому районі. Саме спеціальні уповноважені забезпечують зв'язок між поліцією та спільнотами. Вони здійснюють партнерське співробітництво з різними соціальними групами та громадянами різних категорій, прагнучи забезпечити єдиний підхід до діяльності щодо попередження та скорочення злочинності. Таким чином, уряд Англії розширив можливості громадян брати участь у процесі прийняття соціально значущих рішень, можливості місцевих громад впливати на організацію суспільного життя у межах реалізованої відповідними органами правопорядку. Спеціальні уповноважені з поліцейських питань стали вдалим прикладом локалізованого, відповідального та прозорого процесу прийняття рішень державними органами [13].

Для реалізації своїх програм у галузі протидії злочинності та поліцейської діяльності спеціальні уповноважені з поліцейських питань Англії з 2014 р. одержують єдиний урядовий грант. Реалізація цих програм багато в чому залежить від самого спеціального уповноваженого. Наприклад, розроблений спеціальним уповноваженим з поліцейських питань британських графств Ейвона та Сомерсета план поліцейської діяльності та боротьби зі злочинністю на 2019–2021 р. (Avon and Somerset Police and Crime Plan 2019-2021) [5] відновлює обов'язок спеціального уповноваженого захищати найбільш уразливі верстви британського суспільства та використовувати інвестиції з

поліцейської частини муніципального податку на вирішення найбільш важливих завдань у правоохоронній сфері. План є основою співпраці поліції та суспільства в галузі забезпечення безпеки та порядку на території британських графств. Мета цього плану – комплексне вирішення найважливіших проблем у сфері забезпечення безпеки та підтримання правопорядку, підвищення довіри місцевого населення до діяльності поліції, яка істотно впливає на позитивні зміни у житті суспільства.

Крім того, “Avon and Somerset Police and Crime Plan 2019–2021” акцентує увагу на тих напрямках діяльності поліції, які на уайближчі три роки визначені як пріоритетні, у тому числі:

- захист найбільш уразливих верств населення (співпраця поліцейських органів та громадськості буде спрямована на захист жертв злочинів і забезпечення їх безпеки);

- зміцнення та розвиток місцевих спільнот (спільна діяльність поліцейських органів та громадських організацій буде спрямована на створення потужного суспільства, здатного протистояти загрозам, що виникають);

- професійна підготовка поліцейських (забезпечення Поліцейського управління графств Ейвона і Сомерсета співробітниками, які володіють необхідними компетенціями та високою культурою, що в сукупності дозволяє їм ефективно взаємодіяти з Головним констеблем, швидко й ефективно реагуючи на запити суспільства, якому, власне, вони служать);

- забезпечення ефективної взаємодії з іншими поліцейськими підрозділами та ключовими партнерами для надання більш якісних послуг місцевому населенню (обмін майном та надання відповідних послуг; економія коштів для реінвестування у пріоритетні галузі; перетворення системи кримінального правосуддя на місцевому) рівні у службу кримінального правосуддя) [там само].

У багатьох сферах суспільної життєдіяльності Великобританії спеціальні уповноважені поліцейськими питанням є активними учасниками секторів добровільних, благодійних та соціальних установ (The Voluntary, Charity and Social Enterprise sector) [10], а також учасником діяльності щодо зниження рівня злочинності та підтримки поліції. Організації, що входять до цих секторів, надають підтримку жертвам правопорушень, наставникам боротьби з рецидивами, а також розробляють заходи щодо профілактики правопорушень. Співпраця у цій сфері сприяє і зміцненню зв'язків між поліцією та суспільством, а також ефективного забезпечення громадського порядку у регіоні.

Багато сучасних держав під час своїх поліцейських реформ перейшли на новий рівень

реалізації правоохоронної функції з урахуванням історичних та соціокультурних особливостей, а саме:

- у Японії створено поліцію, активно співпрацюючи з суспільством в цілому й інститутами громадянського суспільства у рамках функціонування громадських і консультативних рад із взаємодії з населенням (Koban (Chuzaisho) Liaison Council) [11];

- громадські пункти безпеки у фавелах Сальвадора та відділення поліції з підтримці правопорядку у фавелах Ріоде-Жанейро (Бразилія) (Unidade de Polncia Pacificadora [16], Bases Comunitárias de Seguranз [6]) є прикладом реалізації концепції соціально орієнтованої діяльності поліції у країнах Латинської Америки;

- у ФРН поліція, орієнтована на громадян (Buergernahe Polizeiarbeit, citizenoriented policing), є прикладом співпраці поліції та громадянського суспільства щодо реалізації правоохоронної функції правової держави з урахуванням особливостей німецької сучасної державності [9];

- поліція КНР у своїй повсякденній діяльності активно взаємодіє з громадськістю та спирається на населення з метою ефективної реалізації правоохоронної функції держави (relying on the masses) [7];

- поліцейські ООН у рамках миротворчої діяльності з відновлення та підтримці миру та безпеки (UNPOL community policing) здійснюють соціально орієнтовану діяльність, яка стає стратегією активізації суспільства як партнера правоохоронних органів із запобігання та розслідування злочинів, щодо вирішення злободенних питань населення. Одне з головних завдань поліції ООН – це відновлення легітимності поліції у державі, яка перебуває у постконфліктному стані: якщо поліція стикається з низкою проблем, викликаних низьким рівнем довіри населення до її діяльності, саме соціально орієнтована діяльність поліції буде сприяти підвищенню рівня довіри населення до поліції та, відповідно, відновлення її легітимності [8].

Спробу виявити закономірності взаємодії поліції та суспільства в США здійснило Бюро сприяння правосуддю, яке входить до складу Управління програм правосуддя Міністерства юстиції США. У 1994 р. Бюро провело дослідження на тему «Розуміння суспільно орієнтованої діяльності поліції: основа для дій» [15]. Результатом дослідження став висновок про те, що безпосередні взаємовигідні зв'язки між поліцією та суспільством є основою успішної стратегії охорони громадського порядку соціально орієнтована діяльність поліції

складається з двох взаємодоповнюючих основних компонентів: громадське партнерство та діяльність, орієнтована на вирішення проблем. На погляд експертів зазначеного Бюро, щоб розвивати громадське партнерство, поліція має удосконалювати позитивні відносини з соціальними групами та соціумом у цілому, залучати представників громадськості до пошуків кращих способів контролю та попередження злочинності, об'єднувати свої ресурси з ресурсами всього суспільства на вирішення нагальних проблем місцевого значення. Діяльність поліції, орієнтована на вирішення проблем – це процес, за допомогою якого виявляються конкретні проблеми суспільства, знаходяться оптимальні кошти на вирішення цих проблем. Реалізація правоохоронної функції США на різних етапах державного розвитку свідчить про те, що її ефективність багато в чому визначається взаємодією поліції та суспільства, залежить від довіри поліції з боку громадськості і без довіри не може бути реалізована навіть у разі, якщо правоохоронну діяльність здійснюють фахівці високого рівня.

Таким чином, концепція соціально орієнтованої діяльності поліції, яка зародилася в розвинених країнах наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст., в даний час лежить в основі моделей функціонування багатьох національних правоохоронних систем, трансформація яких є відповіддю держав на виклики та загрози сучасності.

Висновки. Дослідження наявних закордонних практик у сфері забезпечення дієвої взаємодії поліції та громадянського суспільства у межах системи публічного управління дає підстави зробити основний висновок, що за кордоном найбільш є поширеною партнерська модель взаємодії таких зацікавлених суб'єктів у підтримці публічної безпеки. Ця модель зародилася в економічно розвинених країнах світу наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. та відзначається соціально орієнтованою діяльністю поліції. Виявлено, що суть концепції соціально орієнтованої роботи поліції полягає в здійсненні діяльності поліцейських органів щодо реалізації правоохоронної функції в сучасній правовій державі в умовах громадянського партнерства з орієнтацією на вирішення конкретних проблем, що виникають у суспільстві, та вчасного надання йому публічних послуг, зокрема, поліцейських.

Аргументовано, що дієва співпраця поліції й інститутів громадянського суспільства, які беруть участь у реалізації правоохоронної функції правової держави, передбачає розвинену правосвідомість суспільства та спів-

робітників поліції, наявність у них спеціальних знань у галузі інформаційних технологій та сучасних засобів зв'язку. Офіційні сайти державних органів та громадських організацій, які здійснюють взаємодію з ними стають місцем для обговорення важливих проектів, центром зосередження інформації про напрями, форми та механізми реалізації взаємодії. Розвиток інформаційних технологій, сучасних видів зв'язку, формування нового типу мислення у суспільства дозволяє поліції в її соціально орієнтованій діяльності вимірювати свою близькість до суспільства часом реагування на конкретну проблему та наданих поліцейських послуг. Соціально орієнтована діяльність поліції стає нормою здійснення цією інституцією своїх функцій у правових державах, яких на політичній карті світу стає дедалі більше.

ЛІТУРАТУРА:

1. Ботвінов Р. Правоохоронна функція держави: сутність та форми реалізації. *Публічне управління: теорія та практика* : електронний збірник наукових праць. 2016. № 1 (15). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01\(15\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/4.pdf).
2. Помаза-Пономаренко А.Л. Features of the public service in the police bodies of Ukraine: administrative-legal and security aspects. *Public administration and state security aspects*. 2024. Vol. 1. URL: <http://passa.nuczu.edu.ua/en/archive>.
3. Помаза-Пономаренко А.Л., Тарадуда Д.В. Публічна (громадська та цивільна) безпека в Україні: значення для гарантування системи безпеки в Європі. *International security studios: managerial, technical, legal, environmental, informative and psychological aspects* : International collective monograph. Volume II. Oslo (Kingdom of Norway). Norwegian University of Life Sciences, Research and Education. 2024. 605 p. Pp. 297-322.
4. Хоміч Ю.Г. Правоохоронна функція сучасної демократичної держави: публічно-управлінський аспект. URL: <https://chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/132>.
5. Avon & Somerset Police & Crime Plan // Official website of the Avon and Somerset Police Commissioner. URL: <https://www.avonandsomerset-pcc.gov.uk/DocumentLibrary/TERM-TWO/Police-and-Crime-Plan/2019-2021/ASRefreshed-Police-Crime-Plan-2019-2021.pdf>.
6. BCS – Base Comunitária de Segurança. *Polícia Militar da Bahia*. URL: http://www.pm.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2522&Itemid=504.
7. Li Y., Beckley A. Policing with the People in China: Implementing the Mass Line in Criminal Investigation. A Synthesis of the Literature. *Police Practice and Research: An International Journal*. 2017. № 19. P. 46–60.
8. Guidelines on Police Operations (2015). *United Nations Police*. URL: <https://police.un.org/en/guidelines-police-operations-2015>.

9. Nizhnik N. Police and Civil Society Institutions: Search for a Vector of Interaction in the Field of Combating Crime. International Scientific Conference “Archibald Reiss Days” (2017; Beograd) : Thematic Conference Proceedings of International Significance. Beograd: Kriminalističko-policijska Akademija, 2017. № 2. P. 241–251.

10. Police Paper: 2010 to 2015 government policy: social enterprise. *Official website of the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-social-enterprise/2010-to-2015-government-policy-social-enterprise>.

11. Police of Japan 2018 (Overview of Japanese Police). Updated: February 5, 2019. *National Police Agency*. URL: https://www.npa.go.jp/english/Police_of_Japan/Police_of_Japan_2018_9.

12. Pomaza-Ponomarenko A., Krukov O., Kravchuk O., Hubenko I., Taraduda D. Managing emer-

gencies: utilising historical insights for strategic enhancement. *AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research*. 2024. Pp. 135-139. URL: https://www.magnanimitas.cz/ADALTA/140142/papers/A_26.pdf.

13. Role of the PCC. *The Association of Police and Crime Commissioners*. URL: <https://www.apccs.police.uk/role-of-the-pcc>.

14. Walker S. *The Police in America: An Introduction*. New York: McGraw-Hill Education, 2017. 624 p.

15. Understanding Community Policing: A Framework for Action. *Official website of National Criminal Justice Reference Service*. URL: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles/commpp.pdf>.

16. Unidade de Polícia Pacificadora, UPP. Observatório Legislativo da Intervenção Federal na Segurança Pública do Rio de Janeiro. URL: <http://olerj.camara.leg.br/retratos-da-intervencao/unidade-de-policiapacificadora-upp>.