

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.06.93>

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ОКРЕМИХ ФОРМ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПОЛІЦІЇ І ШЛЯХИ ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Шевчук В.С.,

*аспірант кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності,**Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,*

ORCID: 0000-0002-9620-5453

Шевчук В.С. Зарубіжний досвід реалізації окремих форм громадського контролю за діяльністю поліції і шляхи його впровадження в Україні.

У статті для вироблення ефективної національної моделі громадського контролю за діяльністю поліції загалом та для з'ясування головних аспектів взаємодії громадськості та поліції здійснено аналіз закордонного досвіду громадського контролю за діяльністю поліції та виділено шляхи його впровадження в Україні.

В основу системності дослідження форм громадського контролю за діяльністю поліції в зарубіжних країнах та способів їх реалізації покладено принцип вибірковості, основою якого є дослідження міжнародного досвіду успішних у політичному, економічному, соціальному плані країнах (Франція, Великобританія, Німеччина, США, Канада, Японія) у яких громадськість активно долучається до діяльності поліції.

В результаті дослідження запропоновано окремі шляхи впровадження зарубіжного досвіду здійснення громадського контролю за діяльністю поліції, зокрема визначено доцільність: визначити та нормативно закріпити підстави, форми та способи залучення громадян до охорони громадського порядку у новому Законі України «Про участь громадськості в охороні громадського порядку», який потребує розробки та прийняття; нормувати у Законі «Про Національну поліцію» одну з форм громадського контролю за діяльністю поліції – участь на добровільних засадах громадян в охороні громадського порядку, виявленні, фіксації та розслідуванні обставин вчинення правопорушень та злочинів та вжиття заходів щодо усунення причин умов їх вчинення; розробити та прийняти державну та муніципальні програми участі громадськості в охороні громадського порядку та безпеки, які мають визначати дієві, а не формальні підстави, форми та порядок такої діяльності, у тому числі закріплювати механізм взаємодії поліції та громадськості у цій сфері; створити Асоціацію підтримки поліцейської діяльності як громадської організації, що створюється на добровільних засадах громадянами

для участі в діяльності поліції, у тому числі для покращення надання поліцейських послуг населенню та громадського контролю за діяльністю поліції.

Ключові слова: поліція, діяльність поліції, громадський контроль, форми громадського контролю, участь у охороні громадського порядку та безпеки, правове забезпечення, міжнародні стандарти, шляхи вдосконалення.

Shevchuk V. Foreign experience of implementation of certain forms of public control over police activities and ways of its implementation in Ukraine.

In order to develop an effective national model of public control over police activities in general and to clarify the main aspects of interaction between the public and the police, the article analyzes the foreign experience of public control over police activities and highlights the ways of its implementation in Ukraine.

The systematic basis of the study of forms of public control over police activities in foreign countries and the methods of their implementation is the principle of selectivity, the basis of which is the study of the international experience of politically, economically, and socially successful countries (France, Great Britain, Germany, the USA, Canada, Japan) in in which the public is actively involved in police activities.

As a result of the study, separate ways of implementing foreign experience in public control of police activities were proposed, in particular, the expediency was determined: to define and normatively establish the grounds, forms and methods of involving citizens in the protection of public order in the new Law of Ukraine «On Public Participation in the Protection of Public Order», which needs development and adoption; to regulate in the Law «On the National Police» one of the forms of public control over police activities – participation of citizens on a voluntary basis in the protection of public order, detection, recording and investigation of the circumstances of commission of offenses and crimes and taking measures to eliminate the causes

and conditions of their commission; to develop and adopt state and municipal programs for public participation in public order and security, which should determine effective, not formal grounds, forms and procedures for such activities, including establishing the mechanism of interaction between the police and the public in this area; to create the Association for the Support of Police Activities as a public organization created on a voluntary basis by citizens to participate in the activities of the police, including to improve the provision of police services to the population and public control over police activities.

Key words: police, police activities, public control, forms of public control, participation in the protection of public order and safety, legal support, international standards, ways of improvement.

Актуальність статті. Одним із напрямків імплементації та запровадження в Україні світових стандартів захисту прав і свобод людини є реалізація принципів відкритості діяльності органів публічної влади спрямованої на забезпечення прав і свобод громадян в тому числі через надання їм публічних послуг у тому числі у сфері правоохоронної діяльності. З поміж всіх суб'єктів правоохоронного сектору діяльності держави, які надають правоохоронні функції слід виокремити Національну поліцію України, основною метою діяльності якої відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року (далі – Закон), є служіння суспільству шляхом забезпечення охорони прав та свобод людини, протидії злочинності, підтримці публічної безпеки та порядку, а основним завданням є надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [1]. Основними принципами діяльності поліції серед інших визначено відкритість та прозорість, а також взаємодію з населенням на засадах партнерства, що у свою чергу закладає основи для повернення довіри до цього правоохоронного органу та його законної діяльності, спрямованої насамперед на обслуговування громадян у правоохоронній сфері.

Виходячи з нової «обслуговуючої» функції поліції, основним замовником поліцейських послуг є народ України, її громадяни, за рахунок сплати податків, містять поліцію, а тому повинні мати законодавчо визначені гарантії контролю за її діяльністю через налагоджені механізми взаємодії громадськості та поліції.

Відповідно до чинного законодавства, а зокрема розділу VIII «Громадський контроль за діяльністю поліції» Закону України «Про Національну поліцію» нормативно визначено такі форми громадського контролю за діяльністю поліції: отримання та оприлюднення звіту про

поліцейську діяльність; контроль за діяльністю керівника поліції та ухвалення резолюції недовіри йому; шляхом взаємодії між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування; шляхом залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських. Попри те, що статтею 90-1 Закону визначено особливості громадського контролю за діяльністю поліції під час дії воєнного стану, які полягають у тому, що під час дії воєнного стану більшість форм громадського контролю за діяльністю поліції не здійснюється, цей перелік не є вичерпним і потребує постійного оновлення так як і технології та методи громадського контролю потребують реновації та впровадження.

Постановка проблеми. Для вироблення ефективної національної моделі громадського контролю за діяльністю поліції в цілому та для з'ясування головних аспектів взаємодії громадськості та поліції доцільним є аналіз зарубіжного досвіду громадського контролю за діяльністю поліції та виокремлення шляхів його впровадження в Україні, що є метою наукового доробку в межах цієї наукової статті.

Слід зауважити, що проблематика дослідження громадського контролю за діяльністю поліції як в Україні, так і зарубіжних країнах не є новою, у різний час її досліджували такі вчені, як В. Авер'янов, Ю. Барабаш, С.Братель, В. Василенко, М. Вітрук, В. Гаращук, І. Голосниченко, С. Гончарук, С. Денисюк, І. Залюбовська, І. Іллінський, Р. Калюжний, О. Кузьменко, Р.Миронюк, О. Музичук, В. Опришко, О. Селіванов, М. Селівон, В. Семчик, В. Сіренко, В. Шестак, Є. Шоріна та інші.

Викладення основних положень статті. В основу системності дослідження форм громадського контролю за діяльністю поліції в зарубіжних країнах та способів їх реалізації ми покладемо принцип вибірконості, основою якого є дослідження міжнародного досвіду успішних у політичному, економічному, соціальному плані країнах (Франція, Великобританія, Німеччина, США, Канада, Японія) у яких громадськість активно долучається до діяльності поліції.

Насамперед слід зазначити, що міжнародні стандарти взаємодії підрозділів поліції з громадськістю визначено у резолюції № 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію», 8 травня 1979, Страсбург [2], Рекомендаціям (2001) 10 Комітету Міністрів Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики», прийнята Комітетом міністрів 19 вересня 2001 року на 765-му засіданні заступників міністрів [3] та Резолюції 34/169 Генеральної Асамблеї ООН. Кодекс поведінки посадових осіб щодо підтримки правопорядку, від 17 грудня 1979 року [4]. Декларація про поліцію в багатьох країнах

покладена в основу професійних стандартів поліцейських, і хоча вона не має юридичної сили, її основні положення були закріплені в Європейському кодексі поліцейської етики, прийнятому як додатковий регулятивний документ Ради Європи.

Зазначені документи рекомендують державам організувати свою поліцію відповідно до професійних стандартів взаємодії підрозділів поліції з громадськістю та передбачають, що: діяльність поліції здійснюється в тісному контакті з громадськістю та ефективність поліції залежить від публічної підтримки; поліцейські органи, крім забезпечення правопорядку, виконують соціальні, і навіть сервісні функції у суспільстві; довіра населення до поліції тісно пов'язана з їх ставленням до громадськості, зокрема, їхньою повагою до людської гідності та основних прав та свобод людини; поліція має бути організована таким чином, що сприяє добрим зв'язкам поліції з громадськістю та, за необхідності, ефективному співробітництву з іншими органами, місцевими громадами, неурядовими організаціями та іншими представниками громадськості; поліція повинна бути організована таким чином, щоб заслуговувати на публічну повагу як професійні захисники права та послуг для громадськості; поліцейські органи повинні бути готовими надати об'єктивну інформацію про свою діяльність громадськості без розкриття конфіденційної інформації. Слід зазначити, що з-поміж різноманітності форм громадського контролю за діяльністю поліції у зарубіжних країнах найефективнішою є активна участь громадськості у взаємодії з поліцією, спрямованої на вжиття низки превентивних заходів, спрямованих на недопущення (мінімізація) порушень громадського порядку, та ліквідації наслідків таких порушень, особливо на місцевому (муніципальному) рівні, зокрема: брати участь у патрулюванні адміністративно-територіальних одиниць (вулиць, парків, скверів, спортивних, музичних та інших розважальних арен, об'єктів громадського та трубопровідного транспорту); участь у проведенні спільних нарад місцевої поліції та муніципалітетів; участь в охороні громадського порядку у разі посиленого варіанту несення служби поліцією (при стихійних лихах, масовому порушенні громадського порядку, маніфестаціях, мітингах, у період профілактичних заходів та заходів ліквідації наслідків терористичних загроз та ін.). Тут слід зазначити, що таке залучення громадськості до спільної діяльності з поліцією відбувається у переважній більшості з ініціативи громадян, і лише у винятковому випадку, наприклад, при ліквідації наслідків стихійного лиха, з ініціативи поліції чи органів публічної влади.

На жаль, у чинному законодавстві, а зокрема розділі VIII «Громадський контроль за діяльністю поліції» Закону України «Про Національну

поліцію» такі форми взаємодії громадськості та поліції не знайшли свого нормативного закріплення, і мабуть цьому є причина, пов'язана з тим, що багаторічна практика залучення громадськості до участі у діяльності міліції зводилася до примусового залучення громадян як народних дружинників до охорони громадського порядку, що останнім часом не мала своєї ефективності. Оскільки такі форми взаємодії громадськості та міліції як залучення до проведення нарад, участі у відборі кадрів до міліції, оцінка громадськістю результатів діяльності міліції майже не здійснювалася, їх і поклали в основу нового Закону «Про Національну поліцію», як нормативного акта, який насамперед регламентує поліцейську, а не громадську діяльність.

Незважаючи на це законодавчі основи можливої участі громадян у діяльності поліції все ж таки визначені Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» від 22 червня 2000 року № 1835 III [5], зокрема у статті 1 цього закону, де зазначено «громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону можуть бути створені на основі суспільної самодіяльності як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння Національній поліції для сприяння у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень та злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів та держави від протиправних зазіхань, а також у порятунку людей та майна під час стихійних лих та інших надзвичайних обставин» [5].

У зв'язку з цим великий інтерес становить закордонний досвід участі громадськості у правоохоронній та правозахисній діяльності поліції та його адаптація до України. Незважаючи на наявність спеціально створених державних інститутів основною професійною функцією яких є забезпечення громадського порядку та безпеки, а ця функція в більшості країн світу покладена на поліцію, залучення громадськості до поліцейської діяльності є вкрай необхідним та доцільним за деякими позиціями: як допоміжного суб'єкта поліцейської діяльності у більшості конфліктних ситуацій поліцейський-громадянин виступають у функції певного громадського арбітра; як суб'єкт, який контролює діяльність поліції; як суб'єкта, який економить бюджетні кошти, спрямовані на охорону громадського порядку; для усунення негативних наслідків стихійних лих, епідемій та ін. Адже іноді саме громадяни, які стали свідками правопорушення або знають про злочин, що готується, можуть надати поліції неоціненну допомогу у справі профілактики та розслідування злочинів, а також підтримки правопорядку на конкретній території (передусім за місцем проживання громадян). Невипадково у більшості країн акцент у правоохоронній

та правозахисної діяльності органів державного управління робиться насамперед на запобіганні злочинам та іншим правопорушенням за допомогою громадськості.

Василенко В.М. аналізує існуючі механізми організації і здійснення контролю за діяльністю поліції в зарубіжних країнах (Сполучених Штатах Америки, Канаді, Бразилії, Великій Британії, Швеції, Німеччині, Республіці 22 Казахстан) приходить до висновку, що «практично в кожній із представлених країн існує власний, особливий механізм здійснення громадського контролю. Зокрема, на території одних держав (США, Канада, Велика Британія) поліція перебуває у прямій залежності від місцевої влади. В інших (Бразилія, Швеція, Німеччина, Республіка Казахстан) створюються спеціальні комісії органів місцевого самоврядування, ключовою метою яких є моніторинг діяльності поліції та стану дотримання її працівниками прав та свобод людини тощо» [Василенко В.М. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції : Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук: спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. ХНУВС, Харків. 2021. 42 с., с 22].

Слід враховувати, що належна взаємодія громадськості з поліцією може здійснюватись виключно на підставі добровільності та організаційної забезпеченості. Тут слід зазначити, що у багатьох країнах органи поліції мають структурні ланки (підрозділи), персонал яких займається виключно взаємодією з населенням. Співпраця поліції та громадян здійснюється через різні громадські ради, комітети, об'єднання, до складу яких входять представники профспілкових, релігійних та інших громадських об'єднань. Безперечно, не всі добровільні об'єднання витримують перевірку часом та ефективно працюють, але в закордонній практиці є чимало життєво стійких форм участі населення у роботі поліції щодо боротьби зі злочинністю та підтримці громадського порядку. Але очевидним залишається те, що органи поліції мають підтримувати та стимулювати ініціативу громадськості до взаємодії. Це повинно виявлятися в тому, що інспектор поліції по зв'язкам з громадськістю повинен здійснювати таку роботу: вести облік громадян, які залучаються та можуть бути залучені до охорони громадського порядку та в різних формах взаємодіяти з поліцією, така інформація має мати публічний (відкритий) характер, оприлюднюватись у ЗМІ на офіційних електронних сторінках поліції, за винятком взаємодії у сфері оперативно-розшукової діяльності; клопотати перед дозвільними органами про надання переважного права носіння такими громадянами вогнепальної травматичної зброї (у разі законодавчого закріплення в Україні

такого права громадян); клопотати перед керівництвом поліції про заохочення цих громадян, у тому числі про присвоєння їм державних нагород та відзнак. Виходячи за межі європейських країн, слід відзначити досвід взаємодії громадськості та поліції в Японії, де рівень злочинності досить низький і не останньою причиною цього є висока самосвідомість громадян та їхня ефективна співпраця з поліцією. В результаті дослідження досвіду взаємодії поліції та громадськості в Японії Р.В. Миронюк зазначає, що «для організаційного забезпечення такої взаємодії на кожній поліцейській дільниці функціонують відділення Асоціації запобігання злочинності, членом якої може стати кожен громадянин; до асоціації входять не лише пересічні громадяни, які бажають співпрацювати з органами правопорядку, а й об'єднання осіб за професіями, представники яких найчастіше стають жертвами злочинних посягань (водії громадського транспорту, працівники банківської сфери, торгових мереж, авто, – мото, – вело кур'єри та інші), або найчастіше надають юридичні правозахисні послуги – адвокати; члени асоціації добровільно вносять кошти на її розвиток; через територіальні контактні пункти Асоціації громадяни можуть отримати необхідну консультацію чи дієву правову допомогу; працівники пунктів контакту тісно співпрацюють із персоналом поліції, особливо у разі скоєння злочину чи розшуку зниклої особи» [6, с. 60].

Віктор Бесчастний, Геннадій Гребеньков в своїй публікації звертають увагу, що «поодинокі спроби залучення громадськості до взаємодії з поліцією не дали б належного ефекту якби не загальнонаціональні програми взаємодії громадськості та поліції, які приймаються та реалізуються у Великій Британії, Франції, Німеччині, США, і прямують на дієву співпрацю населення та органів правопорядку» [7, с. 12]. За результатом дослідження громадського контролю за правоохоронною діяльністю в зарубіжних країнах Денисюк С. Ф. приходить до висновку, що «у багатьох європейських країнах діє громадська організація «Зупини злочинця», яка допомагає поліції у боротьбі зі злочинністю, забезпеченні належного стану правопорядку в регіонах, проведенні профілактичної, превентивної, виховної, консультативної роботи; відділення цієї громадської організації розташовані на території поліцейських дільниць, що значно покращує співпрацю членів організації із працівниками поліції» [8, с. 90].

В свою чергу Терещук О.Д. в результаті дослідження приходить до ряду висновків, зокрема вважає, що: «організацію та впровадження таких програм в Україні необхідно розпочинати з формування та аналізу громадської думки щодо діяльності сучасної поліції; позитивний образ та високі результати діяльності, бездоганна ре-

путація та належний рівень культури – основні складові професійного успіху поліцейського, у тому числі й у сфері комунікації з населенням та громадськими формуваннями», «оскільки у законодавстві нашої держави вже наявна значна кількість положень, які не відстають за якістю, а то й перевершують законодавство, вважаємо, що акцентувати увагу потрібно на організаційних питаннях, а також на реалізації вже наявних законодавчих положень шляхом підзаконного правового регулювання й вироблення практики застосування норм адміністративного права правоохоронними органами у сфері, яка стосується організації й функціонування громадського контролю» [9, с. 407].

З урахуванням аналізу зарубіжного досвіду реалізації окремих форм громадського контролю за діяльністю поліції в низці країн та в окремих країнах зокрема стає можливо визначити перспективні шляхи його впровадження в Україні, до яких слід віднести:

1. Визначення та нормативне закріплення підстав, форм та способів залучення громадян до охорони громадського порядку у новому Законі України «Про участь громадськості в охороні громадського порядку», який має бути розроблений та прийнятий на заміну Закону «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державної кордону» 2000 року.

2. Визначення у Законі «Про Національну поліцію» однією з форм громадського контролю за діяльністю поліції – участі на добровільних засадах громадян в охороні громадського порядку, виявленні, фіксації та розслідуванні обставин скоєння правопорушень та злочинів та вжиття заходів щодо усунення причин та умов їх скоєння. А також визначення та нормативного закріплення у ньому організаційних форм участі громадян в охороні громадського порядку та порядку взаємодії громадськості з поліцією.

3. Розробку та прийняття державної та муніципальних програм участі громадськості в охороні громадського порядку та безпеки, які повинні визначати дієві, а не формальні підстави, форми та порядок такої діяльності, у тому числі закріплювати механізм взаємодії поліції та громадськості у цій сфері.

4. Забезпечення державної та муніципальної підтримки створення Асоціації підтримки поліцейської діяльності як громадської організації, яка створюється на добровільних засадах громадянами для участі в діяльності поліції, у тому числі для покращення надання поліцейських послуг населенню. Саме через мережу пунктів діяльності такої асоціації громадяни можуть: отримувати консультаційні послуги у сфері дозвільної та ліцензійної діяльності поліції; доводити інформацію про потреби громадян у поліцейських послугах, наприклад, посилення патрулювання

місць з тимчасово підвищеним рівнем суспільної шкідливості чи небезпеки; інформувати керівництво поліції про факти порушення та зловживання посадовим становищем поліцейськими та вчинення ними корупційних діянь; ініціювати проведення особистих зустрічей громадян із керівниками підрозділів поліції; здійснювати відбір шляхом відкритого голосування представників громадськості у громадських, консультаційних, наглядових радах за діяльністю поліції та членів атестаційних комісій з відбору та атестації поліцейських.

Висновок. Підсумовуючи, зазначимо, що оптимізація взаємодії поліції з громадськістю в контексті правоохоронної діяльності має основну мету – надати новий імпульс позитивним вітчизняним практикам залучення громадян у поліцейську діяльність, які перевірені часом та підтримуватись суспільством та імплементувати передовий позитивний досвід діяльності поліцейських структур світу щодо форм, способів процедур взаємодії громадськості з поліцією, який запроваджено в одній конкретно взятій країні, і який більш-менш адаптований у тих країнах, які пройшли схожі з Україною етапи державності та показують перспективи свого розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
2. Декларація про поліцію: Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи №690 (1979) від 8 травня 1979 року. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_803 (дата звернення 20.11.2023).
3. Про Європейський кодекс поліцейської етики: Рекомендації Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи від 19 вересня 2001 року. URL: Офіційний сайт Центру політико-правових реформ - <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>. (дата звернення 20.11.2023).
4. Кодекс поведення должностных лиц по поддержанию правопорядка: Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_282. (дата звернення 20.11.2023).
5. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Законом України від 22 червня 2000 року № 1835-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338.
6. Миронюк Р.В. Громадський контроль за діяльністю поліції: *монографія*. Дніпро: ДДУВС, 2020. 134 с.

7. Бесчастний В., Гребеньков Г. Взаємодія міліції й населення як стратегічний напрям діяльності органів правопорядку. *Журнал «Віче»*. № 12, червень 2013. С. 11–13.
8. Денисюк С.Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади: Дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.07 / Денисюк Сергій Федорович. К., 2010. 393 с.
9. Терещук О.Д. Адміністративно-правові засади громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні: теорія і практика: *монографія*. К.: ДП "Вид. дім "Персонал", 2018. 460 с.