

УДК 351.74

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.141>**О. М. Волуйко**

кандидат юридичних наук,

начальник кафедри правового забезпечення службово-бойової діяльності

Київського факультету

Національної академії Національної гвардії України

orcid.org/0000-0002-0894-5004

СТРАТЕГІЯ COMMUNITY POLICING: ФІЛОСОФІЯ, СУТНІСТЬ, ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ТА ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Статтю присвячено аналізу поняття, філософії, принципів та основних форм здійснення Community Policing як моделі взаємодії Національної поліції України з населенням.

Здійснено історичний екскурс формування стратегії Community Policing та доведено, що в її основу було покладено реалізацію так званих 9 принципів роботи сучасної поліції Роберта Піля, модифікованих і апробованих у діяльності правоохоронних структур демократичних країн світу. Запропоновано визначення поняття Community Policing у розумінні орієнтованого на громаду підходу в роботі поліції, який визнає, що ефективна поліцейська діяльність залежить від допомоги й підтримки з боку громади і який ґрунтується на організованій інноваційними методами співпраці поліції і громади щодо спільного виявлення й розв'язання проблем, які стоять перед громадою.

Доведено, що Community Policing, як модель взаємодії між поліцією і населенням, має власну філософію та певні організаційні засади. Запропоновано під поняттям філософії Community Policing розуміти певні смислові постулати, а також організаційну стратегію щодо їх втілення у сфері взаємодії поліції і громади задля подолання проблем, пов'язаних із злочинністю, порушенням громадського порядку та безпекою, з метою поліпшення якості життя громади. Розкрито філософсько-смислові засади концепції Community Policing. Обґрунтовано й визначено мету реалізації моделі Community Policing та сформульовано очікувані результати її запровадження в Україні.

Запропоновано визначення поняття «форми реалізації поліцейської діяльності в межах Community Policing» у розумінні однорідних за своїм характером та правовою природою груп дій, що мають зовнішнє вираження, і за допомогою яких забезпечуються охорона прав громадян, громадський порядок, громадська безпека, здійснюється протидія правопорушенням, надаються поліцейські послуги у процесі партнерської взаємодії між поліцією і населенням. Проаналізовано найбільш перспективні форми взаємодії поліції і населення в межах моделі Community Policing, що діє в Україні.

Доведено, що умовами ефективності комунікації між поліцією і населенням в межах моделі Community Policing є здійснення її відповідно до установлених принципів і з визначеного кола питань. Розкрито зміст зазначених принципів та окреслено коло відповідних питань процесу комунікації.

Ключові слова: поліція, населення, громада, взаємодія, комунікація, стратегія, Community Policing.

Voluyko O. M. COMMUNITY POLICING STRATEGY: PHILOSOPHY, ESSENCE, BASIC PRINCIPLES AND FORMS OF IMPLEMENTATION

The article is devoted to the analysis of the concept, philosophy, principles and basic forms of Community Policing as a model of interaction of the National Police of Ukraine with the population.

A historical digression of the formation of the Community Policing strategy was made and it was proved that it was based on the implementation of the so-called "9 principles of modern police" by Robert Peel, modified and tested in the law enforcement agencies of democratic countries. It is proposed to define Community Policing in the sense of a community-based approach to policing, which recognizes that effective policing depends on community assistance and support, and which is based on innovative collaboration between the police and the community to jointly identify and address issues, facing the community.

It has been proved that the Community Policing, as a model of interaction between the police and the population, has its own philosophy and certain organizational principles. It is proposed to understand the concept of Community Policing, philosophy as certain semantic postulates, as well as an organizational strategy for their implementation in the field of police and community cooperation to overcome problems related to crime, public order and security, to improve the quality of life. The philosophical and semantic principles of the Community Policing concept are revealed. The purpose of realization of the Community Policing model is substantiated and defined and the expected results of its introduction in Ukraine are formulated.

It is proposed to define the concept of "forms of policing within Community Policing" in the sense of homogeneous in nature and legal nature of groups of actions that have external expression, and through which the protection of citizens, public order, public safety, crime prevention, police services in the process of partnership between the police and the population.

The most promising forms of interaction between the police and the population within the Community Policing model operating in Ukraine are analyzed.

It is proved that the conditions for the effectiveness of communication between the police and the public within the Community Collecting model are the implementation of the latter in accordance with established principles and on a certain range of issues. The content of these principles is revealed and the range of relevant issues of the communication process is outlined.

Key words: police, population, community, interaction, communication, strategy, Community Policing.

Постановка проблеми. Реалізація новітньої концепції національної безпеки, удосконалення законодавства у сфері забезпечення прав і свобод громадян, процеси реформування правоохоронної системи зумовлюють необхідність вироблення теоретичної основи для реалізації нового формату взаємодії сил правопорядку з громадою, наповнення такої співпраці новим змістом. Нині різні аспекти проблематики взаємодії Національної поліції України з населенням активно розробляються представниками вітчизняної юридичної науки, що пояснюється як важливістю процесів децентралізації в Україні, так і першочерговістю актуалізованих перед юридичним співтовариством завдань із забезпечення ефективної реалізації реформи правоохоронних органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичну основу для вироблення актуальної парадигми муніципальної правоохоронної політики становлять наукові праці таких учених, як: Т.І. Гудзь, Н.В. Капітонова, С.А. Комісаров, А.М. Кучук, А.С. Поклонський, О.С. Проневич, В.А. Орлов, Ю.М. Топчій, С.С. Юрко та інші. Конкретні питання взаємодії органів і підрозділів Національної поліції з громадою нині опрацьовують Р.І. Благута, О.М. Балинська, О.В. Дячук, А.Л. Замахін, О.В. Кожухар, Н.П. Матюхіна та інші дослідники. Проте мало розробленими залишаються питання філософії, змісту та основних напрямів реалізації моделі Community Policing як закріпленого у Стратегії розвитку МВС України до 2020 р. підходу в роботі поліції, а саме – служіння суспільству, підзвітності й демократичного цивільного контролю над діяльністю МВС, залучення суспільства до створення безпечного середовища [1].

Зазначене зумовлює мету статті – обґрунтування теоретичних засад реалізації в Україні Community Policing як моделі взаємодії Національної поліції з населенням. Відповідно до мети, завданнями статті є: 1) аналіз історичних передумов формування та розкриття сутності поняття Community Policing як моделі взаємодії поліції з населенням; 2) обґрунтування філософії, принципів та організаційної стратегії реалізації Community Policing; 3) визначення поняття форм реалізації поліційної діяльності в межах Community Policing та розкриття їхнього змісту.

Виклад основного матеріалу. Необхідною вимогою сьогодення щодо діяльності поліції є те, що остання має працювати для громади, бути підзвітною громаді, співпрацювати з громадою. Зазначена вимога визначає стратегію служіння суспільству, яка найповніше реалізується в межах моделі взаємодії сил поліції із громадою, відомою як Community Policing. У більшості проаналізованих нами праць у контексті дослідження історії формування зазначеної стратегії обґрун-

товано доводиться, що в її основу було покладено теорію і практику реалізації так званих 9 принципів роботи сучасної поліції Роберта Піля (Robert Peel), міністра внутрішніх справ Великобританії, розробника ідеології муніципальної поліції. Як відомо, діяльність створеної Робертом Пілем 1829 року в Лондоні муніципальної поліції ґрунтувалась передовсім на запобіганні злочинам і регулярному патрулюванню, а змістом «9 принципів» було: 1) базовою місією існування поліції є запобігання злочинам і безладу шляхом, альтернативним тільки застосуванню збройної сили; 2) здатність поліції виконувати свої обов'язки залежить від громадського схвалення дій поліції; 3) поліція повинна забезпечити добровільну співпрацю громадськості в добровільному дотриманні закону, щоб забезпечити й підтримувати повагу громадськості до неї; 4) ступінь співпраці громади у пропорційному розмірі знижує рівень застосування поліцією фізичної сили і примусу задля досягнення останньою своїх поліційних цілей; 5) пошук і збереження поліцією суспільної підтримки здійснюються не завдяки громадській думці, а через постійну демонстрацію поліцією абсолютно неупередженого служіння закону; 6) поліція застосовує фізичну силу тією мірою, яка потрібна для забезпечення дотримання закону або відновлення порядку й тільки тоді, коли здійснення переконання, поради та попередження виявляється недостатнім; 7) в усі часи поліція має підтримувати зв'язок із громадськістю, бо поліція і є громадськістю, а громадськість – поліцією; поліція – це лише представники громадськості, яким платять, щоб ті присвячували повний робочий день тим обов'язкам, які покладаються на кожного громадянина в інтересах добробуту громади; 8) поліція повинна завжди спрямовувати свої дії суворо щодо своїх функцій і не узурпувати повноваження судової влади; 9) ефективність поліції оцінюється за відсутністю злочинності і безладу, а не за видимими ознаками дій поліції в боротьбі із зазначеним [2]. Наголосимо, що зазначені принципи починаючи із 1829 року вважалися формулою поліційних і громадянських цінностей у взаємовідносинах поліції і жителів Лондона, принаймні як мета. На сьогодні заснована на дев'яти «піліанських принципах» і модернізована відповідно до нових викликів модель Community Policing успішно реалізується в таких демократичних країнах, як Великобританія, Німеччина, Польща, США, Канада та інші, що дає змогу говорити про втілення на практиці ідеї соціального партнерства правоохоронних органів і населення. Зазначене вище, на нашу думку, зумовлює можливість визначення поняття моделі Community Policing як орієнтованого на громаду підходу в роботі поліції, який визнає, що ефективна поліційна діяльність залежить

від допомоги й підтримки з боку громади і який ґрунтується на організованій інноваційними методами співпраці поліції і громади щодо спільного виявлення й розв'язання проблем, які стоять перед громадою.

Одним із результатів осмислення сутності *Community Policing* представниками наукового середовища і практиками є розуміння того, що зазначена модель взаємодії між поліцією і населенням ґрунтується на власній філософії. Якщо взяти до уваги найбільш поширене значення поняття «філософія» у розумінні способу мислення або ж спроби знайти відповіді на певне питання буття за допомогою міркування, то під поняттям філософії *Community Policing* пропонуємо розуміти певні смислові постулати, а також організаційну стратегію щодо їх втілення у сфері взаємодії поліції і громади задля подолання проблем, пов'язаних зі злочинністю, порушенням громадського порядку та безпекою, з метою поліпшення якості життя громади. Узагальнення результатів розроблення питання сутності *Community Policing*, здійснених, зокрема, Т.М. Гаврилюк [3], О.П. Костюшко [4], Н.П. Матюхіною [5] та іншими дослідниками, дає змогу до філософсько-смислових засад концепції *Community Policing* віднести такі постулати: 1) розуміння того, що за сучасних умов поліція є відкритою системою, спрямованою на обслуговування громадськості, аналіз стану соціуму та гнучке й оперативне реагування на зміни в соціумі на основі концепції «проактивного» обслуговування, спрямованого передовсім на запобігання правопорушенням; 2) переконання в тому, що за сучасних умов сили поліції, навіть найкраще організовані та навчені, не можуть забезпечити виконання безпекових викликів у громаді; 3) ідею про те, що поліція має виконувати роль координатора процесу розв'язання проблем із правопорядком і безпекою в громаді, а відповідальність за стан справ у цій сфері несе не тільки поліція, а й громада; 4) визнання підходу до поліцейської діяльності, згідно з яким громадяни виступають «замовниками поліцейських послуг», а надані їм послуги мають бути якісними і своєчасними, оскільки поліція перебуває на службі в тих, хто її наймає й утримує. Погодимось з думкою Н.П. Матюхіної про те, що в результаті реалізації моделі *Community Policing* має скластися правило, за яким «поліціант відіграє вже не репресивну та авторитарну роль, а виконує позитивну, підтримуючу функцію, певною мірою подібну до функцій соціального працівника» [5, с. 329]. Мета реалізації моделі *Community Policing*, як партнерської співпраці поліції і населення, відповідно, полягає у зміні ставлення громадянина до поліціанта не як до представника каральної сили, а як до партнера, що уособлюється на місцевому рівні проваджен-

ням безпеки як способу життя всіх членів громади. Зазначена співпраця має бути спрямована передовсім на превенцію правопорушень і створення безпечного середовища у громаді. З урахуванням зазначеного сутність моделі *Community Policing* полягає в тому, що: 1) поліція та місцева громада разом відповідають за безпеку; 2) поліція реагує на місцеві потреби й вимоги, які визначає громада; 3) спілкування між населенням і поліцією є ефективним і приносить відповідні результати; 4) підхід до розв'язання кожної з місцевих проблем є індивідуальним; 5) співпраця спрямована на запобігання правопорушенням і створення плану запобіжної діяльності. Отже, реалізація зазначених напрямів співпраці між поліцією і громадою у форматі моделі *Community Policing* не тільки має забезпечити створення сприятливого середовища для членів певної конкретної територіальної громади, а й гарантувати такий стан речей для всього населення України. Відповідно до презентованої на сайті Нацполіції вебсторінки *Community Policing*, передбачуваними результатами реалізації зазначеної стратегії мають стати: 1) ефективніше запобігання поліцією правопорушенням; 2) збільшення довіри між поліціантами та населенням; 3) більш якісне розв'язання соціальних проблем, які турбують громаду; 4) поліпшення обізнаності громадян про роботу поліції; 5) формування позитивного іміджу поліції [6].

Що стосується конкретної організаційної стратегії моделі *Community Policing*, то Н.П. Матюхіна, наприклад, виділяє такі формати здійснення *Community Policing* у Великобританії: 1) поліцейське обслуговування, основане на територіальному принципі (*area-based policing*); 2) партнерство багатьох агенцій (*multi-agency partnerships*); 3) запобігання злочинам засобами громади (*community crime prevention*); 4) стратегії контактів між поліцією та громадськістю (*police-public contact strategies*); 5) територіально-базовані піші патрулі (*area-based foot patrols*); 6) залучення громади та консультування з громадами (*community involvement and consultation*) та інші [5, с. 19–20]. У вітчизняній теорії і практиці напрями здійснення поліцейської діяльності найчастіше розкриваються через поняття форми. З урахуванням узагальненого розуміння поняття форм поліцейської (правоохоронної) діяльності під поняттям «форми реалізації поліцейської діяльності в межах *Community Policing*» пропонуємо розуміти *однорідні за своїм характером та правовою природою групи дій, що мають зовнішнє вираження і за допомогою яких забезпечуються охорона прав громадян, громадський порядок, громадська безпека, здійснюється протидія правопорушенням, надаються поліцейські послуги у процесі партнерської взаємодії між поліцією і населенням*. Що стосується конкретного наповнення

такої взаємодії, то зазначені форми характеризуються видовим різноманіттям. Наприклад, автори посібника «Взаємодія поліції та суспільства на засадах партнерства в діяльності підрозділів превентивної діяльності» [7, с. 14–15] як ефективні й перспективні форми взаємодії поліції та населення виділяють такі: 1) громадський актив (контактери від ОСББ, представники багатоквартирних будинків, селищ, сіл, районів запрошуються для проведення тренінгів, отримання роздаткового матеріалу тощо); 2) анонси (передують зустрічам офіцерів поліції з місцевими мешканцями з оприлюдненням їхніх програм); 3) презентації (демонстрація наочних матеріалів із гострих соціальних тем та поліцейської діяльності у громадських місцях); 4) волонтери-реєстратори (первинний прийом громадян громадськими активістами в територіальних підрозділах поліції); 5) спільне патрулювання; 6) звітна підтримка (допомога членів громадських формувань у підготовці та проведенні громадських обговорень і звітів про поліцейську діяльність); 6) курси для водіїв; 7) месенджер (використання телекомунікаційних сервісів для обміну миттєвими повідомленнями з поліцією); 8) громадське око (організація короткострокових курсів для громадського активу щодо спостереження та оперативного інформування чергових служб поліцейських підрозділів про порушення громадського порядку) тощо. Безумовно, можна виділити й інші форми взаємодії поліції і населення, особливо якщо брати до уваги той факт, що така взаємодія може відбуватися не тільки на рівні партнерських груп, а і в індивідуальному порядку (у реаліях України, наприклад, через дільничних офіцерів поліції (ДОПів), шкільних офіцерів поліції (ШОПів), громадських помічників офіцерів поліції тощо). Також дехто з дослідників висловлював слушну думку про те, що окремою формою взаємодії поліції і громади в межах моделі Community Policing є створення спільно з поліцією громадських формувань з охорони правопорядку, муніципальної варти, безпекових центрів (як платформи для комунікацій і вироблення безпекових рішень), поліцейських станцій, інституту «шерифів» / громадських помічників поліції тощо [8].

Практика реалізації Community Policing в реаліях України свідчить, що, для того щоб та чи інша ініціатива була ефективною, комунікація між відповідальними особами з офіцерів поліції і представниками громади має відбуватися за відповідними *принципами* і з визначеного *кола питань*. Відповідно до презентованої на сайті Нацполіції вебсторінки Community Policing, основні *принципи реалізації* зазначеної моделі взаємодії полягають у такому: 1) жителі повідомляють поліції про проблеми у сфері безпеки та спільно шукають розв'язання їх подолання;

2) місцева поліція у плануванні роботи враховує думку населення. На підставі цієї інформації формуються місцеві програми з підвищення безпеки; 3) спілкування з населенням відбувається за допомогою інноваційних платформ, які допомагають жителям швидко отримувати реакцію на їхні звернення та ефективніше розв'язувати проблеми з безпекою; 4) завдяки більш тісній комунікації та взаємодії населення й поліції жителі точно знають, що робить поліція, яка їй роль, права та обов'язки; 5) зосередження уваги на причинах злочинів дає змогу завчасно запобігати їм; 6) громада контролює діяльність поліції, отримує актуальну інформацію про стан безпеки за місцем проживання; 7) критерієм оцінки роботи поліції є те, як вона розв'язує проблеми у сфері безпеки, на які вказали жителі. Водночас саму оцінку також дають представники громад, органів місцевого самоврядування, незалежні експерти [6]. Що стосується *предмета комунікації*, то з урахуванням думки спеціалістів із безпекових питань [9, с. 50] вважаємо, що постійного обговорення мають зазнавати такі *проблемні питання*: 1) криміногенна ситуація на території; 2) потреби та вимоги місцевої громади у сфері безпеки; 3) демографічні й територіальні особливості регіону; 4) сприйняття і рівень довіри до поліції з боку населення; 5) проблеми превенції правопорушень і девіантної поведінки; 6) бачення форм і способів взаємодії громади з поліцією; 7) підтримка правохоронної діяльності з боку місцевих органів державної влади і місцевого самоврядування.

Підсумовуючи зазначене, наголосимо на оцінці стратегії Community Policing як актуальної «дорожньої карти» для вдосконалення діяльності поліції та розбудови її взаємодії із суспільством на засадах партнерства з метою виявлення та розв'язання проблем, які негативно впливають на якість життя і стан правопорядку в конкретних населених пунктах, районах, регіонах та країні загалом.

Висновки. У статті здійснено історичний екскурс формування стратегії Community Policing та доведено, що в її основу було покладено реалізацію так званих 9 принципів роботи сучасної поліції Роберта Піля, модифікованих і апробованих у діяльності правоохоронних структур демократичних країн світу. Запропоновано визначення поняття Community Policing у розумінні орієнтованого на громаду підходу в роботі поліції, який визнає, що ефективна поліцейська діяльність залежить від допомоги й підтримки з боку громади і який ґрунтується на організованій інноваційними методами співпраці поліції та громади щодо спільного виявлення й розв'язання проблем, які стоять перед громадою.

Доведено, що Community Policing, як модель взаємодії між поліцією і населенням, має власну філософію та певні організаційні засади. Запропо-

новано під поняттям філософії Community Policing розуміти певні смислові постулати, а також організаційну стратегію щодо їх втілення у сфері взаємодії поліції і громади задля подолання проблем, пов'язаних зі злочинністю, порушенням громадського порядку та безпекою, з метою поліпшення якості життя громади. Розкрито філософсько-смислові засади концепції Community Policing. Обґрунтовано й визначено мету реалізації моделі Community Policing та сформульовано очікувані результати її запровадження в Україні.

Запропоновано визначення поняття «форми реалізації поліцейської діяльності в межах Community Policing» у розумінні однорідних за своїм характером і правовою природою груп дій, що мають зовнішнє вираження і за допомогою яких забезпечуються охорона прав громадян, громадський порядок, громадська безпека, здійснюється протидія правопорушенням, надаються поліцейні послуги у процесі партнерської взаємодії між поліцією і населенням. Проаналізовано найбільш перспективні форми взаємодії поліції і населення в межах моделі Community Policing, що діє в Україні.

Доведено, що умовами ефективності комунікації між поліцією і населенням у межах моделі Community Policing є здійснення її відповідно до установлених принципів і з визначеного кола питань. Розкрито зміст зазначених принципів та окреслено коло відповідних питань процесу комунікації.

Література

1. Стратегія розвитку Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року: URL: https://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm.
2. Sir Robert Peel's Nine Principles of Policing. URL: <https://www.nytimes.com/2014/04/16/nyregion/sir-robert-peels-nine-principles-of-policing.html> (дата звертання: 15.11.2020).
3. Гаврилюк Т. Становлення відносин між поліцією та населенням у європейських країнах: історичний досвід та сучасні тенденції. *Вісник Академії управління МВС*. 2010. № 3 (15). С. 56–63.
4. Костюшко О. Поняття та історичний аспект виникнення філософії поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. Спецвипуск. Т. 2. С. 51–56.
5. Матюхіна Н. «Служіння суспільству» як модель організації роботи органів правопорядку (зарубіжний досвід). *Актуальні проблеми державного управління*. 2008. № 2. С. 328–331. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2008_2_43.
6. Що таке Community Policing. URL: <http://cop.org.ua/ua/shcho-take-community-policing> (дата звертання: 30.10.2020).
7. Логвиненко Б., Кравченко І. Взаємодія поліції та суспільства на засадах партнерства в діяльності підрозділів превентивної діяльності: Методичні рекомендації. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2018. 20 с.
8. Вишницька А., Тарасова М. Не тільки поліція: хто й як дбає про безпеку у громадах. *Дзеркало тижня*. 2018. 15–21 вересня (№ 34). С. 11. URL: <http://cop.org.ua/ua/ukrainskyi-dosvid/khto-j-yak-dbae-pro-bezpeku-u-gromadakh> (дата звертання: 15.11.2020).
9. Шадська У. Безпека громади: пошук спільних рішень : посібник / ред. Д. Поладова. Київ : HUSS, 2018. 154 с.