

SVIATOKUM I. O. EXPERIENCE OF APPLICATION OF THE POLICING PLANS IN THE UNITED KINGDOM AND POSSIBILITIES OF ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE

The article deals with experience of policing planning in the United Kingdom together with the possibilities to adapt it in Ukraine. Particular features of policing planning in different parts of the UK (England and Wales, Scotland, Northern Ireland) are examined. Recent developments in the planning process, including ongoing reforms of the police services, are taken into account. Trends of the policing planning process, common to all of the parts are discussed, such as its multi-tiered nature (policing priorities – policing goals – measures); active participation of a wide variety of stake-holders, including local councils and communities in the process; wide usage of opinion polls in the assessment of performance of the police forces. Particular attention is paid to the participation of the local councils and community in the planning process and subsequent control over the police activities to achieve goals set out by these plans. The way the criteria for assessing progress in meeting the goals set out by the policing plans are determined is also examined. Finally, the article concludes with the propositions on implementation of certain elements of the British policing planning framework in Ukraine, particularly in relation to the recently-adopted Law on National Police. Namely, the article proposes adoption of the policing planning process by the local police units in order to ensure transparency and comprehensiveness of the annual reports by the local police units chiefs, required by the Ukrainian legislation; implementation of the practices of setting out the policing priorities on local level, involving a wide variety of stake-holders in this process; usage of multiple sources of information including both data provided by the police statistics and results of public opinion surveys while assessing results of the police activities.

Keywords: *police, policing plan, policing goals, policing priorities, local governments.*

УДК 351.741(477+73)

Х. В. СОЛНЦЕВА,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ОРГАНІЗАЦІЯ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ ТА США: СТРУКТУРА

Розглянуто мету, засоби, систему та проблеми адміністративно-правового регулювання поліцейської діяльності в Україні, питання вдосконалення чинного законодавства України. Проаналізовано поліцейські заходи. Розглянуто концепцію діяльності поліції США.

Ключові слова: *поліція, поліцейська діяльність, децентралізація, реформування, Україна, США.*

Solntseva, K.V. (2016), "Organization of policing in Ukraine and the USA: structure" ["Orhanizatsiia i politseiskoi diialnosti v Ukraini ta SSHA: struktura"], *Pravo i Bezpeka*, No. 1, pp. 69–73.

Постановка проблеми. В період реформування правоохоронних органів в Україні, активної децентралізації та удосконалення чинного законодавства дуже важливо орієнтуватися на моделі організації діяльності поліції, відповідні стандартам, принципам і нормам, що вироблені світовою спільнотою. Безумовно, організація діяльності щодо забезпечення правопорядку, громадської безпеки, боротьби зі злочинністю у всіх її проявах у кожній країні має свою специфіку й особливості. Так, особливий інтерес для дослідження становить структура, функції та система управління поліцейською діяльністю в такій розвиненій демократичній державі, як Сполучені Штати Америки, де ця діяль-

ність, пройшовши тривалий і непростий шлях розвитку, переконливо доводить свою ефективність і користується належним рівнем підтримки та довіри народу.

Мета цієї роботи – на основі аналізу теоретичних засад, законодавчих актів, історичних аспектів вивчити організацію діяльності поліції в Україні та США для подальшого вдосконалення законодавчої бази та діяльності органу в Україні.

Об'єктом цього дослідження є правові норми, які регулюють суспільні відносини, що визначають організацію діяльності поліції України та поліції США, їх співвідношення та можливість адаптації набутого досвіду.

Стан дослідження. Останнім часом обрана проблематика стає актуальним об'єктом вивчення. Так, окремі аспекти поліцейської діяльності аналізуються в наукових працях і розробках Г. Абадинського, В. Б. Авер'янова, Ю. С. Аврутіна, О. М. Бандурки, К. С. Бельського, Ж. Веделя, І. П. Голосниченка, С. Т. Гончарука, І. А. Горшенєвої, А. В. Губанова, Р. Драго, Д. Інсіарді, Г. Келлінга, К. Кенні, А. Т. Комзюка, В. М. Манохіна, О. І. Остапенка, Л. Л. Попова, О. С. Проневича, М. П. Смирнова, Ю. П. Соловєя, Ю. М. Старилова, В. М. Шадрина, С. С. Яценка та ін.

Виклад основного матеріалу. Поліцейсько-правова теорія пройшла тривалу еволюцію і залишається однією з важливих складових адміністративно-правової науки. Поліцейська функція держави реалізується у формі поліцейської діяльності за допомогою вузькоспеціалізованих юридичних засобів і методів (поліцейських заходів). Поліцейська діяльність є політико-правовим феноменом, одним з основоположних аспектів функціонування державного апарату і публічної влади у цілому [1].

Структуру поліцейської діяльності складають мета, засоби, об'єкт і суб'єкт. Метою поліцейської діяльності є реалізація поліцейської функції держави з метою охорони правопорядку і забезпечення внутрішньої безпеки. Засобами та методами (засобами досягнення мети) є заходи державного примусу. Суб'єкти поліцейської діяльності – це наділені особливою компетенцією спеціальні органи, уповноважені державою застосовувати заходи примусу. Об'єктом поліцейської діяльності є поведінка суб'єктів суспільних відносин, на які спрямовані заходи державного примусу [2, с. 16–19]. Аналізуючи структуру поліцейської діяльності конкретно України та США, треба враховувати, що кожна її складова – об'ємна та потребує детального аналізу окремо. Торкнемося лише трьох її складових, а саме: мети, засобів та суб'єктів.

На сьогоднішній день загальні засади поліцейської діяльності в Україні закріплені в Конституції України, Кодексі України про адміністративні правопорушення (ст. 1–212-21), Цивільному кодексі України, Кримінально-виконавчому кодексі України, Кримінальному процесуальному кодексі України, законах України «Про Національну гвардію України» від 13.03.2014 № 876-VII та «Про Національну поліцію» (далі – Закон про поліцію) від 02.07.2015 № 580-VIII, наказах МВС України «Про реалізацію повноважень Національної поліції України з видачі та анулювання дозволів» від 29.12.2015 № 1644, «Про організацію

добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських» від 25.12.2015 № 1631, «Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських» від 17.11.2015 № 1465, «Про затвердження Порядку складання Присяги працівниками Національної поліції» від 09.11.2015 № 1453 та інших нормативно-правових актах. Однак усі ці документи, на жаль, поки що не дозволяють сформувати чітку систему поліцейської діяльності та закріпити функціонал поліції повною мірою, що дозволило б організувати системну й ефективну правоохоронну роботу.

Звернемося до основного законодавчого акта, який регулює поліцейську діяльність в Україні. Згідно із Законом про поліцію основною метою поліцейської роботи є забезпечення правопорядку і безпеки громадян у будь-якому місці України – від села, міста до столиці, охорона прав і свобод людини, суспільства і держави, протидія злочинності. Досягнення цієї мети буде можливе через низку певних заходів, таких як розвиток сервісних функцій поліції, досягнення високої мобільності та оснащеності поліцейських тощо.

У розділі V Закону про поліцію (ст. 29) розкрито поняття поліцейського заходу, під яким законодавець розуміє дії або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень. Стаття 30 Закону визначає, що поліція вживає заходів реагування на правопорушення, визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним процесуальним кодексом України, на підставі та у порядку, визначених законом [3]. Серед превентивних заходів: перевірка документів особи; опитування особи; поверхнева перевірка й огляд; зупинення транспортного засобу; вимога залишити місце та обмеження доступу до визначеної території; обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю; проникнення до житла чи іншого володіння особи; перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ; застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису; перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб; поліцейське піклування (ст. 31–41). Під час виконання своїх повноважень поліція може застосовувати такі заходи примусу, як фізичний

вплив (силу), спеціальні засоби та вогнепальну зброю (ст. 42–46).

Закон про поліцію визначає загальну систему поліції таким чином: «Систему поліції складають: 1) центральний орган управління поліцією; 2) територіальні органи поліції» (ч. 1 ст. 13). Зрозуміло, що в новій структурі велика роль відводиться органам управління на чолі з центральним офісом Національної поліції та Головним управлінням Національної поліції в регіонах. Найбільш важлива роль у взаємовідносинах поліції з громадянами відведена територіальним органам поліції на місцях. Тому ефективна структура і боездатність цих підрозділів будуть визначальними в питанні якісного забезпечення правоохоронної діяльності. У складі поліції функціонують: кримінальна поліція (протидія злочинності, захист прав та свобод, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань: карний розшук, кіберполіція, Департамент боротьби з наркозлочинністю, Департамент захисту економіки тощо), патрульна поліція (підтримання публічного порядку, контроль безпеки на вулицях міст і дорогах тощо), органи досудового розслідування (збирання, оцінка, перевірка та використання доказів з метою запобігання кримінальним правопорушенням та розслідування кримінальних проваджень, установлення об'єктивної істини, забезпечення правильного застосування закону), поліція охорони (охорона об'єктів усіх форм власності та забезпечення особистої безпеки громадян), спеціальна поліція (забезпечення громадського порядку на об'єктах і територіях, які мають особливе значення або постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи), поліція особливого призначення (підрозділ для вирішення надзвичайних ситуацій, які є настільки небезпечними, складними чи незвичайними, що можуть перевищити можливості сил оперативного реагування чи оперативно-розшукових підрозділів).

Реалізація в Україні міжнародних стандартів та врахування досвіду провідних країн світу актуалізує питання вивчення системи організації поліцейської діяльності у США, особливо враховуючи поступову децентралізацію органів правопорядку в Україні.

Із самого початку створення поліції у США вона характеризувалася досить широкою децентралізацією. Деякі дослідники називають це бажанням уникнути загрози деспотії, якій притаманна централізація управління поліцейським апаратом.

Головною метою діяльності поліції США є спостереження та припинення злочинів. Домі-

нуючі завдання: арешт-затримання, розслідування, регулювання дорожнього руху, патрулювання, спілкування з населенням.

Національної поліції у США, де поліцейська діяльність організована на державному та місцевому рівнях, немає. Законодавча автономія штатів США щодо Федерації спричинила значну децентралізацію поліцейської системи США. Поліцейські структури штатів вважаються незалежними від Федеральної поліції й автономно функціонують на конкретній території. У країні нараховується близько 500 тис. поліцейських і в цілому 40 тис. поліцейських органів різної компетенції, більше половини з яких є просто офісами шерифів у малих містах, де працюють одна або дві особи. Отже, можна дійти висновку, що у США відсутній ієрархічний зв'язок, як в Україні, по вертикалі й по горизонталі.

Найважливішими нормативними актами, що визначають повноваження поліції всіх рівнів юрисдикції, є федеральна Конституція та наступні поправки до неї. Другим за значенням видом нормативно-правових актів у сфері поліцейської діяльності є рішення судів як елемент прецедентного права, запозичений з англійських традицій правотворчості. Окрему категорію актів з питань поліцейської діяльності становлять закони (федеральні, штатів), статuti й підзаконні акти (інструкції, настанови), які регламентують певні напрямки діяльності щодо протидії злочинності та охорони громадського порядку. Поліцейські ордонанси та місцеві хартії визначають діяльність муніципальних правоохоронних агентств. Особливе значення в правовому регулюванні діяльності поліції мають кодекси поліцейської етики, розроблені окремими департаментами та навчальними закладами [4].

Поліцейські органи США можна умовно згрупувати так: федеральні поліцейські органи; поліцейські органи штатів; поліцейські органи у графствах; поліцейські органи міст і селищ міського типу; поліцейські органи корпорацій і фірм (приватна поліція) [5].

У 1973 р. Національна дорадча комісія зі стандартів та мети кримінального судочинства в США запропонувала приблизну класифікацію діяльності поліції і відповідно їй співробітників. Цікаво, що саме на цій основі відбулося формування концепції діяльності поліції США, яка потім була запроваджена і в деяких інших країнах. Отже, було б доцільно законодавчо затвердити й концепцію діяльності Національної поліції України для чіткої структурованої системи на всіх рівнях.

Разом із формуванням концепції у США з'явилася і класифікація співробітників, основана на системі вислуги років, яка допомагала у створенні багаторівневої структури з глибоко диференційованою сталою оплатою праці. Для додаткового стимулювання співробітника в просуванні по службі, а керівництва правоохоронного органу – в кар'єрному зростанні офіцера були визначені напрями діяльності поліції.

Патрульно-постова діяльність пов'язана з контролем за порядком на вулицях, дорогах, в урядових та громадських установах і будинках, у школах та навчальних закладах і характерна для муніципальної, окружної поліції штату (землі, області, регіону) [6].

Американська поліцейська діяльність включає в себе багато компонентів, а саме: патрульний (заходи: обшук громадян, відмінне володіння навичками керування автомобілем, здійснення евакуації тощо), регулювання та контролю за дотриманням правил дорожнього руху (заходи: встановлення свідків, переслідування правопорушників, перевірка реєстрації автомобілів тощо), затримання (арешт) (заходи: зняття відбитків пальців, встановлення особи, застосування зброї та спеціальних засобів тощо). Не можна не відзначити наявність певних заходів детективної діяльності поліції, таких як таємне спостереження, проведення і фіксування слідчих дій, особливо допитів, переслідування із застосуванням методів конспірації тощо. Серед превентивних заходів поліцейської діяльності США цікавими для впровадження в діяльність української поліції є: обслуговування навчаль-

них закладів (шкіл, коледжів, університетів), взаємодія з громадськими організаціями та об'єднаннями громадян з метою створення груп допомоги поліції та охорони правопорядку на вулицях, активне спілкування з різними верствами населення.

Висновки. Таким чином, досвід США, де організація поліцейської діяльності детально регламентована і закріплена в чинному законодавстві, доцільно адаптувати до процесу формування структури Національної поліції під час здійснення реформування органів внутрішніх справ в Україні. Проте не слід забувати, що поліцейська система США має свою індивідуальну історію розвитку та свою специфіку.

На законодавчому рівні доцільно було б затвердити концепцію діяльності Національної поліції України як чітку структуровану систему, дієву на всіх рівнях.

У подальшому внутрішніми нормативно-правовими актами МВС потрібно унормувати зміст поліцейської діяльності на кожному з відповідних рівнів, що дасть можливість чітко визначити компетенцію кожного суб'єкта поліцейської діяльності. На рівні з визначенням компетенції потрібно розробити критерії оцінки професійної придатності кандидатів на роботу в поліцію – індикатори, адже поліцейська діяльність – це професійна діяльність, і чим вищий рівень професіоналізму, тим чіткіше працює поліція. У поліції можуть працювати лише спеціально відібрані, навчені та тренувані кадри, причому їх навчання і тренування охоплює всі сфери життя суспільства.

Список використаних джерел

1. Проневич О. С. Поліцейська діяльність як вид державно-управлінської діяльності [Електронний ресурс] / О. С. Проневич // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 350–356. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2009_2_55.pdf.
2. Москаленко М. М. Концепция «полицейского права» как идейно-теоретическое основание организации и деятельности полиции дореволюционной России: Историко-теоретический аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Москаленко Михаил Михайлович. – СПб., 2004. – 22 с.
3. Про Національну поліцію : закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-1>.
4. Engel R. Sh. Police: History – Early Policing In England, The Beginning Of «modern» Policing In England, Early Policing In Colonial America [Електронний ресурс] / Robin Shepard Engel. – Режим доступу: <http://law.jrank.org/pages/1647/Police-History.html>.
5. The police. Structure and organization [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.justlanded.com/english/United-States/Articles/Culture/The-police>.
6. Основні концепції, які визначають діяльність поліції зарубіжних країн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/1514020558835/pravo/osnovni_kontseptsiyi_yaki_viznachayut_diyalnist_politsiyi_zarubizhnih_krayin.

Надійшла до редколегії 19.02.2016

СОЛНЦЕВА К. В. ОРГАНІЗАЦІЯ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДЕЯТЕЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ І США: СТРУКТУРА

Рассмотрены цель, средства, система и проблемы административно-правового регулирования полицейской деятельности в Украине, вопросы усовершенствования действующего законодательства Украины. Проанализированы полицейские меры. Рассмотрена концепция деятельности полиции США.

Ключевые слова: полиция, полицейская деятельность, децентрализация, реформирование, Украина, США.

SOLNTSEVA K. V. ORGANIZATION OF POLICING IN UKRAINE AND THE USA: STRUCTURE

The article is devoted to some questions of researching the organization of policing, its purpose, the means, and the system, to some questions of an administrative and legal regulation of police activities in Ukraine in order to improve the legislation of Ukraine.

During the reform of law enforcement agencies in Ukraine, active decentralization and improvement of current legislation it is very important to focus on the model of the police, which functions successfully according to the relevant standards, principles and rules formed by the world community. Of course, organization of activities to ensure the rule of law, public security, and fight against crime in all its forms in each country has its own specifics and peculiarities.

Nowadays Ukrainians are particularly interested in the study of the structure, functions and system of police activities in such a developed democratic country as the United States of America, where police activities, having a long and difficult path of development, prove to be effective and uses appropriate level of support and confidence of the people.

The purpose of the study is the research and analysis of the theoretical basis, legislative acts, historical aspects of policing organization in order to outline main problems of the activities of the police in Ukraine and other foreign countries, especially the USA, and to improve Ukrainian legislative framework.

The following scientists analyze separate aspects of the question in their researches: H. Abadynskiy, Y. Avrutin, K. Belskiy, J. Vedel, I. Golosnichenko, S. Goncharuk, I. Gorshenyova, A. Gubanova, R. Drago, O. Pronevych, V. Shadrin and others.

With the adoption of The Law of Ukraine «On the National Police» a legal analysis of the essence and significance of policing has acquired a special meaning for further improvement of the Ukrainian legislative framework and the activities of the Ukrainian police. A special attention should be paid to the policing organization, structure and conception.

Taking into consideration the best models of policing organization in the world will be useful in the improvement of the Ukrainian law enforcement system in the context of decentralization of the power.

While improving the administrative framework which regulates the activities of the police in Ukraine one will certainly need to take into account the experience of the foreign countries, especially the United States, where the activities of the police are meticulously regulated and fixed in the current legislation. Further study of this issue will help to bring domestic legislation in the sphere of policing in line with the international standards.

Keywords: police, policing, decentralization, reforming, Ukraine, USA.

УДК 340.111.5:061.2(477)

С. І. СУБОТА,

ад'юнкт Харківського національного університету внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ПОЛІЦІЇ В УМОВАХ ТОТАЛІТАРНОГО ПОЛІТИЧНОГО РЕЖИМУ

На прикладі УРСР з'ясовано, що в умовах тоталітарного режиму всі громадські формування (добровільні народні дружини, товариства сприяння міліції, бригади сприяння міліції), які взаємодіяли з міліцією, по-перше, забезпечували існування й функціонування радянської влади в будь-яких її проявах і формах, по-друге, їх діяльність забезпечувала боротьбу зі справжніми та «уявними» ворогами радянської влади. Доведено, що взаємодія громадських формувань з міліцією в УРСР носила односторонній характер. Громадські формування цього типу проводили й виражали волю держави, а не суспільства, до їх функцій не входив контроль за діяльністю правоохоронної системи взагалі та міліції зокрема.

Ключові слова: громадянське суспільство, правоохоронні органи, поліція, політичний режим, тоталітарний режим.

Subota, S.I. (2016), "Features of interaction between civil society and the police within totalitarian political regime" ["Osoblyvosti vzaiemodii hromadianskoho suspilstva ta politsii v umovakh totalitarnoho politychnoho rezhymu"], *Pravo i Bezpeka*, No. 1, pp. 73–79.