

## “COMMUNITY POLICING” – «ЗАХІДНИЙ» КОНЦЕПТ В УКРАЇНСЬКОМУ КОНТЕКСТІ

**Баглай С.В.**

*аналітик, експерт групи «Реформування органів правопорядку»*

*Реанімаційного пакету реформ*

*Асоціація українських моніторів дотримання прав людини*

*в діяльності правоохоронних органах*

Підхід “community policing” має доволі широкий діапазон визначень і у англомовних країнах, де й був сформований перед початком нового тисячоліття на ґрунті критики традиційної поліцейської моделі у 1970-80-х роках [1].

В Україні ж відсутність чіткого визначення посилюють труднощі перекладу, адже у вітчизняних виданнях можна зустріти декілька варіантів, як передають зміст “community policing”: «*діяльність поліції, орієнтована на громаду*», «*взаємодія поліції та громади*», «*взаємодія з населенням на засадах партнерства*». Понад того, структурна одиниця поліції, яка безпосередньо займається впровадженням “community policing” в Україні – має назву *Відділ зв'язків з громадськістю* Департаменту патрульної поліції.

Поза сумнівом залишається те, що центральним у підході “community policing” є звернення роботи правоохоронців у бік суспільства. Зазвичай, поділ між поліцейськими службами різних країн світу проводять на основі відповіді на питання: «На кого орієнтується поліцейське відомство?». Дещо спрощено, в залежності від того чи поліція спрямована на відтворення державного апарату чи на потреби населення, розрізнятимуть дві основні моделі роботи поліції:

– «Авторитарна модель роботи поліції» (authoritarian policing) – першочергові напрямки діяльності поліції визначає сама поліція чи уряд, не беручи до уваги потреби громадян. Поліція схильна діяти в односторонньому порядку й робити те, що вважає за потрібне. Така модель неодмінно пов'язана з централізованою системою, що позбавляє рядових співробітників можливості розставляти пріоритети у власній роботі, а керівників місцевих відділів поліції – можливості розпоряджатися ресурсами [2].

– «Демократична модель поліцейської діяльності» (democratic policing) – ставить в центрі роботи поліції людину, її права та свободи. «Поліція повинна бути більш підзвітна Закону, аніж уряду», – концептуалізує демократичні принципи роботи поліції професор Девід Бейлі [3].

Саме підзвітність перед громадянами – ключова риса демократичної поліції.

У цьому сенсі гасло «міліція з народом» часів Помаранчевої революції уособлює бажання українських громадян мати підзвітну правоохоронну структуру, що буде опиратись не на політичні еліти, а на потреби населення. Лише після наступної революції, що спалахнула внаслідок свавілля органів правопорядку, було розпочато процес реформування відомства. Наразі триває перетворення пострадянської системи органів внутрішніх справ, спрямованих на захист, в першу чергу, безпеки держави (authoritarian policing), на поліцію

європейського зразка, що має надавати послуги населенню та дотримуватись прав людини (democratic policing).

Підхід “community policing” лежить в основі більшості поліцейських реформ останніх десятиліть, що з одного боку дозволяє іти вже втрамбованою стежкою, а з іншого не допускати тих помилок, які було допущено іншими країнами.

У матеріалі я висловлюю три основні ідеї, які можна звести до наступних тез:

По-перше, підхід має доволі широке поле для трактувань, що нерідко суттєво розмиває концепт. По-друге, важливо враховувати український контекст при впровадженні програм “community policing”. Йдеться не так про регіональну специфіку, яка могла б стати темою для окремого дослідження, як про інституційні характеристики поліції, котрі можуть стояти на заваді імплементації “community policing”. По-третє, не слід випускати з уваги критику підходу, адже “community policing” все ж не є універсальним рішенням усіх без винятку проблем.

Отож ні теорія, ні практика не має простого чи спільного визначення для “community policing”. Поширена критика, що з часом підхід має схильність перетворюватись на надто загальне «поняття-контейнер» [1]. Це відбувається, зокрема, й тому, що нерідко поняття використовується некоректно і частково воно навіть втрачає своє значення. Доводиться також констатувати тенденцію, що практично будь-який вид діяльності поліції, що передбачає якийсь зв'язок з громадянами можуть підганяти під концепцію “community policing” [2]. Це видається дещо штучним, адже поліція не працює у вакуумі.

Подібно до висновків дослідження «Права людини в Україні», проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва, яке зафіксувало наступне: «громадяни виступають за права людини, однак для них це – за все хороше та проти всього поганого» [4], – так само схожі тенденції спостерігаємо із “community policing”. Девід Бейлі, який безпосередньо досліджував впровадження CoP у різних країнах, підтверджує цей висновок: «Хоча скрізь переважно всі кажуть, що це важливо, але для різних людей воно означає дуже різні речі. На місцях підхід часто менше схожий на програму, а більше на сподівання, запаковане у слоган» [1].

Концептуальну неузгодженість можна прояснити тим, що “community policing” радше перспективна модель (якою мала би бути поліція), аніж емпіричне твердження, засноване на теорії (якою поліція є) [1].

Майкл Мур вважає, що “community policing” не є чіткою концепцією, бо не постає як конкретний тактичний план, а саме впровадження передбачає:

1. Реформування процесів прийняття рішень;
2. Створення нової культури поліцейських органів [1].

Справді, цей концептуальний підхід створює необхідність перетворень в самій організації поліції, при якому децентралізуються структура та функції прийняття рішень (тим більше, що сприйнятливість до потреб громади неможливо виробити виключно на центральному рівні). Водночас йдеться про розвиток співпраці з іншими органами, що дотичні до питань безпеки спільноти: пожежна служба, рятувальники, медичні установи тощо.

На думку ж Дениса Кобзіна, Директора Харківського інституту соціальних досліджень, українські правоохоронці натепер, фактично, не служать громаді, не працюють для тих людей, для кого мали б. «Вони виконують накази, виконують показник, працюють за програмою з Києва. Система надто централізована й фактично керується дуже невеликою групою людей» [5].

Таку критичну оцінку варто розкласти на дві складові: централізацію управління та прояви «палочної» системи.

Дійсно, попри деякі зміни, система залишається централізованою. Власне, процес децентралізації поліції є однією з найскладніших елементів реформи органів правопорядку. За інерцією, всупереч задекларованому скасуванню, продовжує працювати один із рудиментів радянської міліції – «палочна» система оцінки ефективності роботи поліції, що діяла понад сорок років. Основою цієї системи є показник «розкриття» справ за конкретним складом злочину для органів досудового розслідування, а також кількість адміністративних протоколів за певними статтями для інших служб [6].

Така модель не сприяє орієнтації роботи відомства на громаду, а ставить за пріоритет виконання кількісних показників, які у свою чергу формують конкретні управлінські рішення. «За відсутності зовнішнього контролю над бюрократичною організацією, дотримання внутрішніх інтересів стає однією з головних цілей правоохоронної системи. Отож ми маємо справу із замкнутою в собі структурою, що сама визначає напрями та пріоритети у сфері протидії злочинності, орієнтуючись на показники ефективності своєї роботи», – пише Євген Крапивін, автор «Оцінка ефективності роботи поліції в Україні» [6].

Тож впровадження підходу “community policing” в Україні повинно відбуватись паралельно із децентралізацією прийняття рішень у поліції і фактичним, а не декларативним викоріненням «палочної» системи. У іншому випадку важко говорити про довготермінові перспективи та життєздатність ініціатив направлених на громаду.

По суті, йдеться про наповнення реальним змістом задекларованих Законом» «Про Національну поліцію України» положень: «взаємодію з населенням на засадах партнерства» та «рівень довіри населення до поліції», порядок визначення якого досі не розробили, що залишає «основний критерій оцінки ефективності» роботи поліції фасадною нормою. Водночас існує загроза, що у випадку неякісної реалізації такої концепції – «довіра до поліції» може стати новою «палочною» системою [6].

Зрештою, “community policing” – це не панацея, а лише один із інструментів зробити діяльність поліції більш відкритою та підзвітною громадянам. Разом із нагрудними камерами відеофіксації (body cameras) та більшою кількістю тренінгів для службовців – “community policing” є типовою відповіддю на те, які наступні заходи слід впроваджувати, щоби правоохоронці неухильно дотримувались прав людини. Водночас тривають дискусії і щодо мандату поліції для вирішення будь-яких соціальних проблем [7], і щодо впливу “community policing” на зниження рівня злочинності [1].

### **Література:**

1. Поліцейська діяльність, орієнтована на громаду, в Європі: концепції, теорія та практика. (Переклад: Сергій Сизенко. Загальна редакція українського видання: Олександр Банчук, Ілона Дмитрієва, Заміра Саїдова). – (Серія посібників EUCPN Посібник № 2). – 133 с.
2. Оссе А. Принципы деятельности полиции. Методическое пособие по правам человека / Аннеке Оссе., 2006. – 343 с.
3. Bayley D. Changing the Guard: Developing Democratic Policing Abroad. / David H. Bayley. – New York: Oxford University Press, 2006. – 171 с.
4. Громадська думка про права людини в Україні [Електронний ресурс] // Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-pro-prava-lyudini-v-ukraini>.
5. Досі завданням поліції є не захист населення, а виконання наказу [Електронний ресурс] // «Громадське телебачення». – Режим доступу до ресурсу: <https://hromadske.ua/posts/denis-kobzin-pro-reformu-politsiyi>.
6. Оцінка ефективності роботи поліції в Україні: від «палиць» до нової системи (на прикладі органів досуд. розслідування). Науково-практичне видання / Крапивін Є. О. – Київ : Софія-А, 2016. – 120 с.
7. Visioning An America Free From Police Violence And Control [Електронний ресурс] // The Intercept – Режим доступу до ресурсу: <https://theintercept.com/2017/10/15/alex-vitale-interview-the-end-of-policing/>.

## **РЕАЛІЗАЦІЯ КОНЦЕПЦІЇ “COMMUNITY POLICING” В ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ**

**Цитряк В.Я.**

*кандидат юридичних наук,*

*доцент кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права  
Національний університет «Одеська юридична академія»*

В квітні 2017 року за підтримки уряду Європейського союзу одночасно в декількох областях України розпочалася реалізація проекту «Підтримка реформи поліції в Україні». Наскрізною ідеєю цієї програми є впровадження в діяльність органів Національної поліції т.зв. підходу “community policing” (контекстуально – «взаємодія поліції з громадою»), спрямованого на розширення взаємодії правоохоронних органів з громадськістю і, в першу чергу, на покращення відносин між поліцією та мешканцями територіальних громад. Проект є продовженням діяльності Консультативної місії ЄС в Україні, і реалізовується протягом 18 місяців поліцією Швеції, Управлінням ООН з обслуговування проектів (UNOPS) за підтримки Консультативної місії ЄС (зокрема, через проведення різних тематичних тренінгів, наприклад, щодо