

Сергій Володимирович ГУГНЯК*(Харківський національний університет внутрішніх справ, м. Харків)*

ПРЕДМЕТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті наголошено на тому, що предмет забезпечення поліцією публічної безпеки і порядку на регіональному рівні можна визначити не лише на рівні окремих суспільних відносин, але і в межах цілісних концепцій, які впроваджуються у процесі євроінтеграції у повсякденну діяльність органів і підрозділів поліції.

Доведено, що предметом забезпечення поліцією публічної безпеки і порядку на регіональному рівні є цілісна система суспільних відносин, яка охоплює усталені практики, поліцейські послуги, в процесі надання яких враховуються характерні для регіону національності, носії культури і традицій, особливості освітнього, культурного та наукового потенціалу, унікальні промислові об'єкти, розподіляються сили і ресурси поліції у процесі щоденного виконання завдань, систему суспільних відносин, пов'язаних із суспільним добробутом у його широкому розумінні, а також цілісні концепції, які впроваджуються у процесі євроінтеграції у повсякденну діяльність органів і підрозділів поліції, зокрема концепції запровадження в діяльності органів та підрозділів поліції скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів, концепції Community policing.

Ключові слова: *предмет, забезпечення публічної безпеки і порядку, Національна поліція, регіональний рівень, поліцейські послуги, концепції, проактивна поліцейська діяльність, community policing, суспільний добробут.*

Постановка проблеми. Органи та підрозділи Національної поліції є ключовими суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку на регіональному рівні. При цьому така діяльність є надзвичайно складною та багатогранною, пов'язаною з багатьма соціально-економічними, безпековими, історичними особливостями того чи іншого регіону, необхідністю взаємодії з іншими правоохоронними органами, підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування.

Щоб повною мірою забезпечувати публічну безпеку і порядок на регіональному рівні, органи і підрозділи поліції мають спрямовувати свою діяльність у чітко встановленому векторі, що досягається за рахунок визначення предмета відповідної діяльності.

Низку засадничих питань, пов'язаних з забезпеченням публічної безпеки і порядку на загальнодержавному та регіональному рівнях,

розглядали такі провідні науковці, як О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, С. М. Гусаров, Б. В. Деревянко, М. В. Джафарова, О. Ю. Дрозд, В. М. Єднак, І. Д. Казанчук, А. В. Калайда, Т. А. Кобзева, А. Т. Комзюк, І. М. Коропатнік, О. В. Крижановська, О. М. Музичук, Д. В. Назаренко, Г. В. Назарова, В. О. Невядовський, О. М. Рєзнік, В. В. Сокурєнко, С. О. Шатрава, О. М. Шевчук та інші науковці. Проте ними не були враховані проблеми встановлення предмета забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку на регіональному рівні.

Мета статті полягає в тому, щоб дослідити предмет забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку на регіональному рівні. Досягненню окресленої мети сприятиме вирішення наступних дослідницьких завдань: розглянути зміст і особливості поліцейських послуг як предмета забезпечення поліцією публічної безпеки і порядку на регіональному рівні; дослідити предмет забезпечення поліцією публічної безпеки і порядку на регіональному рівні в межах цілісних концепцій, які впроваджуються у процесі євроінтеграції у повсякденну діяльність органів і підрозділів поліції; визначити предмет забезпечення поліцією публічної безпеки і порядку на регіональному рівні як систему суспільних відносин, пов'язаних із суспільним добробутом у його широкому розумінні.

Виклад основного матеріалу. О. М. Ярошенко наголошує, що «предмет – це категорія, яка визначає певну цілісність, виокремлену зі світу різноманітних об'єктів у процесі людської діяльності й пізнання. Предмет пов'язаний з виявленням певних особливостей об'єкта»¹.

У сфері забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку на регіональному рівні дана цілісність може бути осмислена крізь призму певних усталених практик. Дані практики в сучасній сервісній державі розглядаються не крізь призму насильства та обмежень, а, у першу чергу, як поліцейські послуги.

Окремі зарубіжні дослідники аналізують якість поліцейських послуг під час роботи з громадськими зібраннями та підтримання миру та порядку. Оскільки поліція часто стикається з проблемою роботи з великими натовпами людей, з точки зору якості поліцейських послуг, розбіжність у думках людей щодо якості поліцейських послуг служить орієнтиром для визначення рівня задоволення людей послугами поліції. Дослідники для аналізу якості поліцейських послуг використовували п'ять аспектів управління якістю послуг (надійність, чуйність, впевненість, емпатія та відчутність), а також два спеціальні аспекти (своєчасність і легітимність) професійної роботи поліції².

Саме розуміння діяльності поліції як такої, в основі якої лежить система послуг, вимагає широкого осмислення регіональної специфіки, яка суттєво впливає на оцінку такої системи послуг. Вибудовуючи підходи до

¹ Ярошенко О. М. До питання про предмет права соціального забезпечення. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 3 (90). С. 92.

² Chu K.-K., Li C.-H., Chiu P.-H. A study of the quality of police services in exercising public power in Taiwan. *Total Quality Management & Business Excellence*. 2010. № 21 (5). P. 537.

взаємодії з громадськістю, реалізації соціальних проєктів, поліція неминуче звертається до специфіки функціонування певного регіону не лише як території, обмеженої географічними кордонами, але і як сукупності національностей, носіїв культури і традицій, особливого освітнього, культурного та наукового потенціалу, унікальних промислових об'єктів, яких більше немає ніде в світі.

Надання вельми широкого кола послуг потребує максимально ефективного розподілу сил і ресурсів поліції у процесі щоденного виконання завдань із забезпечення публічної безпеки і порядку на регіональному рівні. Ресурси поліції є дефіцитними суспільними благами і повинні використовуватися з максимальною ефективністю. Одним з аспектів ефективності є просторове та часове узгодження присутності поліції з викликами служби. Науковці досліджували, чи є поліція там, де і коли вона найбільше потрібна. Для цього використовувалася модель попиту та пропозиції, заснована на присутності поліції та кількості звернень до поліції. Науковці виявили, що більшість сегментів відвідує відносно більша кількість поліцейських, ніж цього вимагали б лише виклики служби, і що виклики служби, а також екстрені виклики демонструють незначні просторово-часові варіації. Крім того, виявлено, що присутність поліції є головною рушійною силою змін щодо роботи поліції на вулицях¹.

Як наголошує С. Гончарук, «в адміністративному праві «предмет» виражається в суспільних відносинах управлінського характеру, які виникають під час здійснення завдань і функцій виконавчої влади, внутрішньої організації діяльності державних органів»².

При цьому предмет забезпечення поліцією публічної безпеки і порядку на регіональному рівні можна визначити не лише на рівні окремих суспільних відносин, але і в межах цілісних концепцій, які впроваджуються у процесі євроінтеграції у повсякденну діяльність органів і підрозділів поліції.

23 серпня 2018 року на рівні Міністерства внутрішніх справ України був прийнятий Наказ № 706 «Про затвердження Концепції запровадження в діяльності органів та підрозділів Національної поліції України скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів». Науковці звертають увагу на те, що «основною метою цієї Концепції є заміна застарілої реактивної моделі поведінки при забезпеченні публічної безпеки та порядку в разі проведення масових заходів новою – проактивно орієнтованою. Така модель має охоплювати всі можливі види масових заходів. Запровадження скандинавської моделі в ході забезпечення публічного порядку та безпеки дає змогу побудувати ефективну систему управління та координації органів і підрозділів поліції, а також розв'язувати конфліктні (кризові) ситуації на стадії їх виникнення та не вдаватися до залучення поліції особливого призначення, адже застосування сили допускається тоді, коли застосування

¹ Dau P.M., Dewinter M., Vander Beken T., Witlox F., Vandeviver C. Police equilibrium: a global assessment of the demand and supply of police. *Policing & Society*. 2023. № 33 (5). P. 537.

² Гончарук С. Т. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ, 2000. С. 7–8.

інших поліцейських заходів не забезпечує виконання поліцейським повноважень, покладених на нього законом. Основною метою цієї Концепції є заміна застарілої реактивної моделі поведінки при забезпеченні публічної безпеки та порядку в разі проведення масових заходів новою – проактивно орієнтованою»¹.

Проактивна орієнтованість поліцейської діяльності є не лише певним трендом, тенденцією, а вже протягом десятиліть виступає основою поліцейських послуг у розвинених державах світу, зокрема у США. А. Джексон і Дж. Вейд звертають увагу на те, що соціальний капітал демонструє значний зв'язок як з почуттям відповідальності, так і з проактивною поліцейською діяльністю. Однак отримані дані свідчать про те, що кількість злочинів у суспільстві найбільше впливає на почуття відповідальності поліції та її подальшу проактивну поведінку. Крім того, соціальний капітал лише помірно опосередковується почуттям відповідальності в поясненні проактивної поліцейської діяльності².

Дж. С. Свенссон і С. Сахарсо стверджують, що проактивна поліція спрямована на припинення правопорушень на ранній стадії. У Нідерландах його застосовують, серед іншого, до молоді та молодіжних груп, щоб запобігти їхньому залученню до вчинення правопорушень і злочинів. Проактивна поліція передбачає, що поліцейські тримають зв'язок із місцевою молоддю та стежать за її поведінкою. Крім того, це передбачає, що поліцейські мають на власний розсуд видавати попередження, вимагати пред'явити посвідчення особи та проводити затримання та обшук³.

Варто також звернути увагу на те, що проактивна поліцейська діяльність - це стратегія правоохоронних органів, спрямована на запобігання злочинам (кримінальним правопорушенням) до того, як вони сталися, на відміну від реактивної поліцейської діяльності, яка реагує на злочини після його скоєння. Цей підхід охоплює різні практики, включно з регулярним і цілеспрямованим патрулюванням, коли поліція посилює свою видимість у районах, які вважаються такими, що мають підвищений ризик злочинів. Підтримуючи постійну присутність поліції, проактивна поліцейська діяльність спрямована на стримування потенційних правопорушників через знання того, що вони, ймовірно, будуть спіймані, якщо будуть брати участь у злочинній діяльності. Залучення громади є ще одним важливим аспектом проактивної поліцейської діяльності, сприяючи розвитку стосунків між поліцейськими та мешканцями, що може посилити співпрацю та довіру. Загалом, хоча проактивна поліцейська діяльність може призвести до зниження рівня злочинності, вона піднімає складні питання

¹ Забезпечення публічного порядку та безпеки під час мирних зібрань громадян (скандинавська модель) : навч. посібник / Ю. Р. Йосипів, Н. Д. Туз, В. М. Синенький, М. Д. Курляк. Львів : ЛьвДУВС, 2019. С. 15.

² Jackson A., Wade J. Police perceptions of social capital and sense of responsibility - An explanation of proactive policing. *Policing-An International Journal of Police Strategies & Management*. 2005. № 28 (1). P. 49.

³ Svensson J. S., Saharso S. Proactive policing and equal treatment of ethnic-minority youths. *Policing & Society*. 2015. № 25 (4). P. 393.

про стосунки в громаді та етичні наслідки певних поліцейських стратегій¹.

Ще однією концепцією, яка лежить в основі осмислення предмета забезпечення поліцією публічної безпеки і порядку на регіональному рівні, є концепція «community policing», яка, на переконання О. С. Данчула, «повинна сприйматися як поліцейська діяльність на відповідній території, побудована на засадах постійної комунікації, безперервної взаємодії з територіальними громадами, місцевими органами державної влади та самоврядування з метою сприяння вирішенню (або безпосереднього вирішення) питань місцевого значення, зокрема і, щодо забезпечення охорони публічної безпеки і порядку, прав та свобод громадян, надання супутніх послуг, здійснення профілактики правопорушень, усунення причин й умов, що сприяють їх вчиненню тощо»².

За даними Женевського центру з врядування у секторі безпеки «community policing» діяльність супроводжується трьома тенденціями: а) передача політичної влади субдержавним рівням уряду в країнах ЄС; б) суспільний поштовх до більшої відповідальності місцевої поліції; в) нове ширше бачення та розуміння – в основному на основі академічних досліджень – безпеки, що включає поняття запобігання, вирішення проблем і оновлення міст. Поліцейська діяльність community policing є передусім наслідком децентралізації. Передача повноважень місцевому уряду та переосмислення місцевих громад або муніципалітетів як автономних від держави створили нагальну необхідність координації державної та муніципальної політики на місцевому рівні та розподілу відповідальності за підтримання порядку. Для узгодженості управління в Європі створювали місцеві ради безпеки, часто з відповідними місцевими контрактами з безпеки як інструменти планування та досягнення консенсусу. Суспільний поштовх до більшої відповідальності за правоохоронну діяльність на місцях знайшов відповідь шляхом розробки механізмів місцевих консультацій. Нарешті, чим більше запобігання переміщувалося в основну діяльність поліції, тим більше нових, нетрадиційних поліцейських учасників було запрошено розділити обов'язки та співпрацювати з поліцією для забезпечення безпеки на місцевому рівні, включаючи громадянське суспільство³.

Водночас предмет забезпечення поліцією публічної безпеки і порядку на регіональному рівні охоплює цілу систему суспільних відносин, пов'язаних із суспільним добробутом у його широкому розумінні. Для багатьох громад підвищення безпеки виходить далеко за рамки відсутності

¹ Proactive policing // EBSCO: сайт. URL: <https://www.ebsco.com/research-starters/law/proactive-policing>.

² Данчул О. С. Концепції «сервісна держава» та «community policing» – необхідні умови ефективного реформування системи МВС України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 3. С. 146–147.

³ Police Governance: European Union Best Practices // Geneva Centre for Security Sector Governance. URL: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ProconEU_Best_Practices_PoliceGovernance.pdf.

злочинності та включає такі фактори, як покращення охорони здоров'я, створення кращої взаємодії між поліцейськими та мешканцями, розширення доступу до стабільного житла, будівництво доглянутих громадських місць та забезпечення безпечних шкіл, серед іншого. Громадські лідери повинні розробляти рішення щодо безпеки в тісній співпраці з найбільш постраждалими людьми та районами, а також адаптувати стратегії до унікальних викликів, потреб, культури та пріоритетів кожної спільноти, включно з їхнім історичним досвідом. Публічна безпека потребує комплексного набору стратегій, які покращують відповідальність за правопорушення, одночасно запобігаючи насильству до того, як воно станеться, шляхом усунення умов, що породжують злочини. Це вимагає прийняття ширшого бачення підзвітності, яке дозволяє уникнути шкоди минулого та зменшити майбутню злочинність шляхом інвестування в громади та розбудови інфраструктури, яка сприяє добробуту. Тривалу безпеку можна досягти лише шляхом забезпечення всіх громад і районів справедливими державними ресурсами та послугами¹.

Висновки. Таким чином, предмет забезпечення поліцією публічної безпеки і порядку на регіональному рівні можна визначити не лише на рівні окремих суспільних відносин, але і в межах цілісних концепцій, які впроваджуються у процесі євроінтеграції у повсякденну діяльність органів і підрозділів поліції.

Доведено, що предметом забезпечення поліцією публічної безпеки і порядку на регіональному рівні є цілісна система суспільних відносин, яка охоплює усталені практики, поліцейські послуги, в процесі надання яких враховуються характерні для регіону національності, носії культури і традицій, особливості освітнього, культурного та наукового потенціалу, унікальні промислові об'єкти, розподіляються сили і ресурси поліції у процесі щоденного виконання завдань, систему суспільних відносин, пов'язаних із суспільним добробутом у його широкому розумінні, а також цілісні концепції, які впроваджуються у процесі євроінтеграції у повсякденну діяльність органів і підрозділів поліції, зокрема концепції запровадження в діяльності органів та підрозділів поліції скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів, концепції *Community policing*.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гончарук С. Т. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ, 2000. 240 с.
2. Данчул О. С. Концепції «сервісна держава» та «community policing» – необхідні умови ефективного реформування системи МВС

¹ Improving Public Safety Through Better Accountability and Prevention // CAP: сайт. URL: <https://www.americanprogress.org/article/improving-public-safety-through-better-accountability-and-prevention/>.

України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 3. С. 140–148.

3. Забезпечення публічного порядку та безпеки під час мирних зібрань громадян (скандинавська модель) : навч. посібник / Ю. Р. Йосипів, Н. Д. Туз, В. М. Синенький, М. Д. Курляк. Львів : ЛьвДУВС, 2019. 96 с.

4. Ярошенко О. М. До питання про предмет права соціального забезпечення. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 3 (90). С. 90–98.

5. Chu K.-K., Li C.-H., Chiu P.-H. A study of the quality of police services in exercising public power in Taiwan. *Total Quality Management & Business Excellence*. 2010. № 21 (5). P. 537–551.

6. Dau P.M., Dewinter M., Vander Beken T., Witlox F., Vandeviver C. Police equilibrium: a glocal assessment of the demand and supply of police. *Policing & Society*. 2023. № 33 (5). P. 537–554.

7. Improving Public Safety Through Better Accountability and Prevention // CAP: сайт. URL: <https://www.americanprogress.org/article/improving-public-safety-through-better-accountability-and-prevention/>.

8. Jackson A., Wade J. Police perceptions of social capital and sense of responsibility - An explanation of proactive policing. *Policing-An International Journal of Police Strategies & Management*. 2005. № 28 (1). P. 49–68.

9. Police Governance : European Union Best Practices // Geneva Centre for Security Sector Governance. URL: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ProconEU_Best_Practices_PoliceGovernance.pdf.

10. Proactive policing // EBSCO: сайт. URL: <https://www.ebsco.com/research-starters/law/proactive-policing>.

11. Svensson J. S., Saharso S. Proactive policing and equal treatment of ethnic-minority youths. *Policing & Society*. 2015. № 25 (4). P. 393–408.

Стаття надійшла до редакції 10.11.2024

Serhiy V. HUGNYAK,

Postgraduate Student

(*Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine*)

SUBJECT OF PROVISION OF PUBLIC SECURITY AND ORDER BY THE NATIONAL POLICE AT THE REGIONAL LEVEL

The article emphasizes that the subject of ensuring public safety and order by the police at the regional level can be determined not only at the level of individual social relations, but also within the framework of holistic concepts that are being implemented in the process of European integration into the daily activities of police bodies and units.

It has been proven that the subject of ensuring public safety and order by the police at the regional level is a holistic system of social relations, which includes

established practices, police services, in the process of providing which the nationalities, carriers of culture and traditions, features of educational, cultural and scientific potential, unique industrial facilities are taken into account, the forces and resources of the police are distributed in the process of daily performance of tasks, the system of social relations related to public welfare in its broad sense, as well as holistic concepts that are introduced in the process of European integration into the daily activities of police bodies and units, in particular the concepts of introducing the Scandinavian model of ensuring public safety and order during mass events into the activities of police bodies and units, the concept of Community policing.

Keywords: *subject, ensuring public safety and order, National Police, regional level, police services, concepts, proactive police activity, community policing, public welfare.*