

УДК [351.745:316.663]/(430+438)

О.С. ПРОНЕВИЧ, докт. юрид. наук, доц.,
Харківський національний університет внутрішніх справ

НІМЕЦЬКА ТА ПОЛЬСЬКА МОДЕЛІ ПАРТНЕРСЬКОЇ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІЦІЇ ТА НАСЕЛЕННЯ НА ЛОКАЛЬНОМУ РІВНІ

Ключові слова: поліція, населення, *Community Policing*, *Bürgerorientierte Polizeiarbeit*, локальне партнерство, доктрина «нульової толерантності», теорія «вибитих віконних шибок», громадські консультації

У поліцейському законодавстві європейських країн закріплено ідею служіння поліції суспільству, що зумовило її трансформацію з репресивного органу у цілодобову сервісну службу. виправдовуючи соціальне призначення, поліція має бути першочергово зорієнтована на превенцію правопорушень. Натомість акценти зміщуються на рівень територіальної громади, що є замовником послуг та оцінювачем ефективності діяльності поліції.

Поглиблення партнерської взаємодії поліції та населення є могутнім чинником розбудови правової держави і ствердження громадянського суспільства. Перша у вітчизняній науці спроба охарактеризувати апробовані підходи до підвищення безпеки на рівні територіальних громад була здійснена харківськими фахівцями [1]. Водночас констатуємо, що донині ця проблема системно не вирішена, а специфіка відповідних національних моделей не досліджена. Зважаючи на це, метою статті визначено з'ясування сутності німецької та польської моделей партнерської взаємодії поліції та населення на локальному (місцевому) рівні. Її новизна полягає у визначенні сутнісних ознак апробованої в країнах англосаксонської правової системи стратегії «партнерство заради спокою», з'ясуванні основоположних

засад реалізованої німецькою поліцією концепції *Community Policing*, а також виявленні інноваційних форм діяльності польської поліції щодо формування безпечного суспільного простору на гмінному рівні.

Стратегія «партнерство заради спокою» («*Community Policing*», «*Community-oriented Policing*», «*Neighborhood Policing*») вперше була реалізована в США у 80-х роках ХХ ст. [2 с.335]. Її мета визначена таким чином: запобігання і обмеження злочинності; викоринення негативних соціальних явищ (вулична проституція, споживання алкогольних напоїв у публічних місцях, агресивне жебрацтво, графіті, засмічення вулиць); підвищення почуття безпеки та якості життя мешканців; ініціювання активності обивателів і створення коаліції з метою підтримання публічної безпеки та порядку; покращання ставлення населення до поліції; підвищення комфорту життя в громадах (як кінцевий результат проекту) [3, с.16].

Сутність категорії «*Community Policing*» досить складно дефініціювати. Вона має синтетичний міждисциплінарний характер, оскільки діяльність в її рамках водночас спрямована на обивателя, локальну спільноту і суспільне життя у цілому. Здійснюючи експертизу *Community Policing*, аналітики ФБР визначили це поняття як «партнерство між поліцією і законослухняними громадянами з метою розробки ефективних засобів розв'язання проблем задля підвищення якості життя в громаді» [4, с.237].

Принцип локального партнерства (громадської співпраці) покладено в основу концепції, що передбачає залучення спільноти (населення, адміністрації, церкви, шкіл, громадських об'єднань) до ідентифікування локальних проблем і визначення оптимальних шляхів їх розв'язання. Принцип локального партнерства реалізується шляхом участі населення у конкретизації цілей діяльності місцевих органів поліції, визначенні територіальних меж поліцейських дільниць, реалізації завдань поліції [5, с.25–28]. На локальному рівні поліція сповідує теорію «вибитих шибок», згідно з

якою терпимість до дрібних правопорушень, що не містять суттєвої небезпеки для суспільного блага, породжує тяжкі злочини і потенційно загрожує деградацією районів міст. Концепція передбачає відповідальність поліції за викорінення (обмеження) соціальних патологій на локальному рівні [4, с.246].

Узагальнено основоположну ідею партнерства поліції з населенням можна визначити таким чином: «усвідомлення поліцією необхідності урахування думки і побажань громадськості при визначенні та оцінці своєї роботи, співпраця з населенням з метою виявлення і вирішення місцевих проблем». За таких умов персонал поліції першочергово має орієнтуватися на проведення виховної роботи з неповнолітніми, консультування населення з проблем ефективного захисту від злочинних посягань, оперативне вирішення проблем міжособистісних відносин тощо [1, с.7].

Хоча поліцією Німеччини накопичено власний досвід співпраці з населенням («Bürgerorientierte Polizeiarbeit», «Bürgernähe Polizeiarbeit», «Gemeinwesenbezogene Polizeiarbeit» [6]), стратегія Community Policing також активно використовується. Вона розглядається як вияв «демократії у дії» та «самоврядування порядку» задля вирішення проблем, пов'язаних зі злочинністю, страхом перед злочинністю, соціальним і психічним насиллям та посяганнями на засади добросусідства [7]. А. Функ констатує, що «шляхом реформування поліції і юстиції соціальні спільноти повинні поновити здатність соціального контролю. Наділення громадян соціальними повноваженнями набагато доцільніше, аніж пропозиція абстрактних державних програм у сфері безпеки і протидії злочинності. Водночас громадяни мають повернути правові засоби впливу на стан безпеки» [3, с.21].

Аналізуючи перспективи впровадження концепції «партнерства заради спокою» на загальнонаціональному рівні, фахівці Федерального відомства кримінальної поліції Німеччини дійшли висновку, що «подібну на-

ближену до населення, проблемно-орієнтовану і проактивну поліцейську роботу в рамках німецького комунального партнерства у галузі безпеки та порядку можливо реалізувати лише за наявності загального прагнення і політичної волі. Ця концепція може бути своєрідним консенсусом між державною і комунальною політикою» [8, с.10]. Водночас наголошувалося, що важливим елементом наближеної до населення поліцейської роботи є нове розуміння завдань поліції, що у першу чергу передбачає орієнтування на клієнта, децентралізацію поліцейської організації, коригування повноважень, кооперування органів місцевого самоврядування і поліції [9]. Німецькими дослідниками виокремлено чотири основоположні компоненти концепції Community Policing, а саме: децентралізація поліцейської роботи; проблемно-орієнтована діяльність; орієнтування на населення як пріоритет діяльності; участь населення у заходах з реалізації концепції [3, с.22–23].

Стратегія партнерства була підтримана усіма політичними силами та широкими верствами населення. Так, при проведенні суспільної дискусії за темою «Внутрішній мир і внутрішня безпека» особливо наголошувалося на кількох ключових аспектах концепції, а саме: превенція є спільним завданням держави і суспільства; наряду з оптимізацією правового інструментарію, а також підвищенням ефективності і дієвості організаційних структур, потребуються нові стратегії безпеки, що передбачають орієнтовану на населення поліцейську роботу і співробітництво між суб'єктами поліцейської діяльності щодо запобігання злочинності; населення має сприйматися як партнер поліції і повноправний учасник діяльності з покращання роботи щодо підвищення рівня безпеки; кримінальна превенція повинна сприйматися як основоположний елемент кримінальної політики [10].

Німецька поліція усвідомлює необхідність налагодження взаємодії з населенням, ґрунтованої на двох основоположних принципах: консультації – вивчення поліцією думки на-

селення з метою подальшого визначення або коригування пріоритетів службової діяльності, що мають обов'язково враховувати потреби територіальних громад; співробітництва (кооперації) – співпраця заради досягнення спільних цілей [11].

Керівництвом органів німецької поліції різного рівня вживається низка заходів з метою налагодження співпраці з населенням і забезпечення на локальному рівні публічної безпеки та порядку, а саме: у територіальних підрозділах поліції запроваджено посади відповідальних за зв'язки з громадськістю і засобами масової інформації; проводяться наради за участю керівництва поліції і муніципальних органів з обговорення питань публічної безпеки і порядку, а також регулярні зустрічі з населенням; забезпечено моніторинг громадської думки щодо ефективності діяльності поліції; здійснюється перманентний аналіз криміногенної ситуації на локальному рівні і підготовка регіональних превентивних програм, зміцнено патрульні служби, шляхом використання піших (велосипедних) патрулів збільшена присутність поліції на вулицях [12].

Враховуючи національну специфіку, зумовлену процесами економічної і політичної трансформації, стратегія Community Policing успішно реалізується поліцією Польщі. Польські поліцейські розглядають Community Policing як «елемент поліцейської філософії відкритості та співпраці», засіб активізації локальних ініціатив у сфері запобігання правопорушенням та важливий чинник підвищення якості життя територіальних громад [13, с.140–141]. Стратегія Community Policing ґрунтується на широкому розумінні поняття «кримінальна превенція», що передбачає тісну співпрацю державних і громадських інституцій та населення з метою запобігання вчиненню правопорушень, викорінення у суспільстві страху перед злочинним світом і підвищення якості життя [14, с.16]. Водночас вона стимулює підвищення активності та ангажування локальних спільнот до співпраці з поліцією у підтриманні публічного порядку і

боротьбі зі злочинністю. Налагодження партнерства між мешканцями, поліцією, урядовими і громадськими інституціями сприяє спільному визначенню проблем громади, їх аналізу та пошуку ефективних засобів вирішення [15, с.62–67]. У рамках програми набула поширення ініціатива «Telefon zaufania» («Телефон довіри») [16, с.262], що кореспондується з проголошеною доктриною «нульової толерантності». Істотним для доктрини «нульової толерантності», з одного боку, є переконання населення щодо нагальної необхідності спільного з поліцією вирішення проблем, що виникають у сфері публічної безпеки та порядку, а з іншого боку, усвідомлення керівництвом поліції важливості ангажування локальних спільнот до активної співпраці у протидії злочинності [17, с.322].

Значущою подією для підвищення рівня безпеки в населених пунктах Польщі стала реалізація започаткованої у 1995 р. комплексної превентивної програми «Bezpieczne miasto» («Безпечне місто»), що ґрунтується на апробованих у Великобританії програмах кримінальної превенції «Safer Communities Partnership», «Strategic Partnership», «The Safer Cities Project» [18]. У контексті її реалізації було досягнуто порозуміння між воєводськими і повітовими комендатурами поліції та органами місцевого самоврядування щодо участі у реалізації локальної політики безпеки [19, с.16], що у першу чергу передбачало реалізацію програми «сусідської самооборони» (самопомогі), а також низки поліцейських програм правового та віктимологічного характеру для різних категорій населення [20]. Зазначимо, що на поліцію покладається відповідальність за практичну реалізацію кримінально-превентивних заходів, а муніципальні органи переважно реалізують функцію загального патронату і фінансування програм [21, с.113].

Системне впровадження філософії обмеження і подолання злочинності, а також запобігання та викорінення суспільних патологій, зазвичай здійснюється на повітовому (місь-

кому) рівні шляхом реалізації цільових програм за участю широкого кола суб'єктів превентивної діяльності. Так, відповідно до рішення міської ради м. Ельблонгу від 22 квітня 1999 р. № VI/125/99 запроваджено програму «Безпечний Ельблонг». Програмою започатковано партнерську взаємодію поліції, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування і мешканців міста з метою розбудови «безпечного простору», а також забезпечення умов для реалізації громадянської ініціативи у сфері реагування на будь-які прояви порушення права. Програма є проявом тенденції «приватизації завдань поліції» та формою активізації локальних громадських ініціатив з налагодження контролю за злочинністю на повітовому терені [22].

Західні поліцейсти наголошують, що збільшення кількості поліцейських патрулів на певній території суттєво не впливає на запобігання злочинності і навіть спричиняє зростання дистанції між поліцією і населенням. З іншого боку, ними визнано, що швидке реагування патрулів на телефонні повідомлення про вчинення злочинів підвищує рівень задоволення населення і сприяє зростанню почуття безпеки. Саме тому у контексті реалізації програми Community Policing в Польщі активно використовуються піші або моторизовані одноосібні поліцейські патрулі. Відповідно до § 27 розпорядження головного коменданта поліції «Про форми і методи виконання завдань поліцейськими, які несуть патрульну службу» від 14.08.2007 р. № 768 «виконання завдань у одноосібних патрулях може бути реалізовано виключно: 1) поліцейськими, які мають відповідний професійний досвід та перебувають на постійній службі; 2) у світлий час доби («від світанку до настання темряви»); 3) за необхідності забезпечення постійної присутності «допоміжного патруля»» [23]. З одного боку, поширення практики одноосібних патрулів зумовлено кадровими та фінансовими проблемами поліції, а з іншого боку, прагненням керівництва поліції суттєво підвищити ефективність патрулювання і за-

безпечити превенцію протиправних діянь і патологічних соціальних явищ. Зазначимо, що за допомогою одноосібних патрулів забезпечується максимальна присутність поліції у громадських місцях, причому особлива увага приділяється «насиченню» найбільш віддалених («спальних») районів міст зі складною криміногенною обстановкою. Сучасна польська доктрина організації діяльності поліції ґрунтується на визнанні того, що «ніщо не впливає на почуття безпеки у обивательському середовищі так, як вигляд обмундированого стража правопорядку і можливість безпосереднього контакту з ним у разі потреби» [24]. Служба в одноосібних патрулях потенційно наражає на небезпеку функціонерів поліції, а тому особлива увага приділяється забезпеченню їх особистої безпеки. Так, одноосібні патрулі зазвичай використовуються у районах, охоплених системою поліцейського відеомоніторингу. Поліцейські аналітики наголошують, що одноосібні патрулі реалізують виключно превентивну функцію, а тому не можуть розглядатися як важливий чинник у протидії злочинності [25].

При підготовці керівних кадрів польської поліції обов'язковим є вивчення дисципліни «Безпека локальних спільнот та утворення безпечного суспільного простору», що охоплює такі проблеми: локальні коаліції на користь безпеки; компетенція і обсяг повноважень місцевої влади; локальні стратегії забезпечення безпеки; асоціальна поведінка та відчуття безпеки; ініціювання громадської активності; концепція участі населення у охороні публічного порядку; вирішення локальних суспільних проблем; методи запобігання злочинності; проектування профілактичних заходів; елементи кримінології середовища; установа громадського контролю; теорія «вбитих віконних шибок»; розбудова безпечного «громадського простору» [26].

Своєрідною формою суспільного діалогу є проведення «громадських консультацій», що сприяє кращому поінформуванню суспільства щодо пріоритетів поліцейської діяльності та

артикуляції суспільної думки щодо актуальних проблем у сфері публічної безпеки. Розуміючи виключну значущість «громадських консультацій» у налагодженні контактів з населенням, поліція реалізує відповідні проекти. Зокрема, посиленню почуття безпеки та підвищенню рівня правової культури населення об'єктивно сприяє проект «Зустрічі з представниками локальних спільнот», започаткований воєводською комендатурою поліції у Гданську у квітні 2008 р. [27]. Головною метою проекту визначено налагодження контактів з населенням територіальних громад або окремими суспільними групами району обслуговування. В основу реалізації проекту покладено запропоновану комендатурою концепцію «циклічних зустрічей з представниками локальних спільнот» як важливого каналу налагодження взаємної довіри і партнерства, а також отримання достовірної інформації щодо очікувань громадян та існуючих на локальному рівні загроз для публічної безпеки або ж окремих випадків порушення «миру та спокою» на рівні громади (проти безпеки осіб та майна, агресивна поведінка молоді, порушення норм суспільної моралі, споживання алкоголю в публічних місцях, «інші події, важливі для твоєї безпеки» [28]).

Резюмуючи, зазначимо, що досвід налагодження партнерської взаємодії німецької та польської поліції з населенням ґрунтується на стратегії «партнерства заради спокою», а також доктринах «нульової толерантності», «сусідської самооборони» і «вибитих віконних шибок». Такий підхід передбачає впровадження нової моделі управління поліцією, її переорієнтацію на переважну реалізацію сервісної функції і підвищення культури поліцейської роботи. Як наслідок, поліція сприймається громадськістю як інститут, що приділяє суттєву увагу вирішенню «неполіцейських» проблем, тобто превенції правопорушень і усуненню низки деструктивних чинників, що поглиблюють у соціумі почуття страху (вулична проституція, агресивне жебрацтво, засмічення громадських місць, галас-

лива поведінка, графіті). Керівникам місцевих органів поліції особливу увагу слід приділяти артикуляції потреб та очікувань локальних спільнот, налагодженню співпраці з муніципальними органами і недержавними суб'єктами, коригуванню повноважень профільних підрозділів, впровадженню нових підходів до оцінювання ефективності діяльності поліції, удосконаленню структури організаційних одиниць поліції у відповідності до особливостей криміногенної ситуації у територіальній громаді тощо. Загальна націленість на розв'язання місцевих проблем потребує від персоналу поліції комунікативних вмінь і навичок, високого рівня загальної культури та професійної підготовки, що зумовлює перегляд підходів до професійної підготовки персоналу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Взаимодействие милиции и населения: к итогам харьковского эксперимента / Бандурка А. М., Адриан Бек, Ярмыш А. Н. и др. – Х. : Нац. ун-т внутр. дел, 2003. – 288 с.
2. Tilley N. Community Policing, Problem Oriented Policing and Intelligence-Led Policing Handbook of Policing / N. Tilley. – Portland, 2005. – P. 311–339.
3. Funk A. Community Policing in den USA / A. Funk // Bürgerrechte&Polizei. Heft 64. – Berlin, 1999. – Nr. 3. – S. 16–27.
4. Mainwald K. Community Policing w USA / K. Mainwald // Mit represyjności albo o znaczeniu prewencji kriminalnej. – Zakamycze, 2002. – S. 236–252.
5. Работа полиции с ориентацией на нужды населения // Переводы материалов о практике деятельности правоохранительных органов зарубежных стран. – 1999. – № 10. – С. 25–28.
6. Pütter N. Bürgerorientierte Polizeiarbeit. Gegenwärtige Tendenzen in Deutschland / N. Pütter // Bürgerrechte&Polizei. – 1999. – № 3. – S. 28–40.
7. Pütter N. Community Policing. Alternative zu herkömmlicher Polizeiarbeit? / N. Pütter // Bürgerrechte&Polizei. – 1999. – № 3. [Елект-

ронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cilip.de/ausgabe/64/alternat.htm>.

8. Posiege P. Bürgernahe Polizeiarbeit in Deutschland. Darstellung von Konzepten und Modellen / P. Posiege, B. Steischulte-Leidig. – Wiesbaden : Bundeskriminalamt, 1999. – 123 s.

9. Community-Policing (CP) (bürgernahe Polizeiarbeit) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/IKS/MasterStudiengangKriminologie/materialien/lehne/220506.pdf>.

10. SPD-Positionspapier «Innerer Frieden und Innere Sicherheit» // Recht und Praxis. – 1998. – № 5. – S. 174.

11. Lederer A. Polizeiliche BürgerInnenbefragung. Ist die Polizei unterwegs zu mehr Bürgernähe? / A. Lederer // Bürgerechte & Polizei. – 1999. – № 3. – S. 40–49.

12. Babl S. Kriminalprävention in Deutschland und Europa – Akteure, Modelle und Projekte – Ausgewählte Dokumente aus dem Infopool Prävention. 2. aktualisierte und fortgeschriebene Ausgabe / S. Babl, J. Bässmann. – Wiesbaden : Bundeskriminalamt, 1998. – 96 s.

13. Czapska J. Community policing w Polsce – możliwości i ograniczenia // Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej / J. Czapska, J. Widacki (red.). – Warszawa, 2000. – S. 140–141.

14. Czapiewski W. Prewencja kryminalna. Teoretyczne podstawy przeciwdziałania przestępczości. Materiały pomocnicze dla słuchaczy studium zaocznego / W. Czapiewski, R. Głowacki. – Szczytno : Wyższa Szkoła Policji, 1997. – 97 s.

15. Stefański M. Community policing jako strategia budowy poczucia bezpieczeństwa / M. Stefański // Policja. – 2006. – Nr. 2. – S. 62–67.

16. Gral J. Community Policing w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem instytucji dzielnicowego / J. Gral // Mit represyjności albo o znaczeniu prewencji kryminalnej. – Kraków : Zakamycze, 2002. – S. 261–291.

17. Ziercke J. Welche Eingriffsbefugnisse benötigt die Polizei / J. Ziercke // Datenschutz und Datensicherheit. – 1998. – Heft 6. – S. 322.

18. Cielecki T. Dziesięć lat prewencji kryminalnej w Polsce / T. Cielecki // Mit represyjności albo o znaczeniu prewencji kryminalnej. – Kraków : Zakamycze, 2002. – S. 544–556.

19. Czapska J. Lokalna koordynacja działań na rzecz bezpieczeństwa publicznego / J. Czapska // Zeszyt problemowy nauka – praktyka – refleksje. – Kraków : Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa, 2011. – Nr. 1. – S. 8–24.

20. Strzelinski J. Warszawski program Bezpieczne Miasto w praktyce / J. Strzelinski // Policja. – 2003. – № 1–2. – S. 11–22.

21. Wozniak B. Policja a społeczeństwo / B. Wozniak // Majer P. Policja a społeczeństwo, wybrane problemy / P. Majer, A. Misiuk. – Szczytno : Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, 1997. – S. 109–117; 22. «Community Policing» w Elblągu // Rocznik Policji Elbląskiej. – 2005. – Nr. 4. – S. 6.

23. Zarządzenie nr. 768 Komendanta Głównego Policji w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową oraz koordynacji działań o charakterze prewencyjnym z dnia 14 sierpnia 2007 r. // Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji. – 2007. – Nr. 15. – Poz. 119.

24. Praktyka patroli jednoosobowych w województwie Pomorskim // Przegląd Prewencyjny. – 2010. – Nr. 2. – S. 10–11.

25. Gliszczynski A. Praktyczne aspekty pełnienia służby patrolowej spostrzeżenia własne (materiał dydaktyczny) / A. Gliszczynski. – Słupsk: Wydawnictwo Szkoły Policji w Słupsku, 2011. – S. 23–25.

26. Program przedmiotu «Bezpieczeństwo społeczności lokalnych i kształtowanie bezpiecznych przestrzeni» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://kampus.wspol.edu.pl/courses/INFORMACJEd316/document>.

27. Spotkania z przedstawicielami lokalnych społeczności [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.e-wspol.edu.pl/bdp/site/content/view/118/49>.

28. Spoleczne konsultacji [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.warminsko-mazurska.policja.gov.pl/kpp_nowemiasto/index.php?id_category=757.

Проневич О. С. Німецька та польська моделі партнерської взаємодії поліції та населення на локальному рівні / О. С. Проневич // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 600–606 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11procnlr.pdf>

Охарактеризовано концептуальні засади побудови німецької та польської моделей партнерської взаємодії поліції і населення на локальному (місцевому) рівні. Особлива увага приділена з'ясуванню сутності стратегії «партнерства заради спокою» та інноваційних форм роз'яснювально-превентивної роботи поліції.

Проневич А.С. Немецкая и польская модели партнерского взаимодействия полиции и населения на локальном уровне

Охарактеризованы концептуальные основы устройства немецкой и польской моделей партнерского взаимодействия полиции и населения на локальном (местном) уровне. Особое внимание уделено выявлению сущности стратегии «партнерства ради покоя» и инновационных форм разъяснительно-превентивной работы полиции.

Pronevich A.S. German and polish models of partner interplay of police and the population at local level

Conceptual bases of device of the German and Polish models of partner cooperation of police and population at local level is described. The special attention is spared the exposure of essence of strategy of «partnership for the sake of rest» and innovative forms to explain-preventive work of police.