

## ПРАКТИЧНА РЕАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ ПАРТНЕРСЬКОЇ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІЦІЇ ТА ГРОМАДИ ЯК ВАЖЛИВОГО ПРИНЦИПУ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ

### PRACTICAL IMPLEMENTATION IN UKRAINE OF THE PARTNERSHIP BETWEEN THE POLICE AND THE COMMUNITY AS AN IMPORTANT PRINCIPLE OF THE REFORM OF THE LAW-ENFORCEMENT SYSTEM

Іщенко Л.В.,

*аспірант кафедри державно-правових дисциплін  
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*

Стаття присвячена висвітленню сутності Community Policing – партнерської взаємодії поліції та місцевої громади як засадничого принципу діяльності поліції. Також автором розглянуто основні моделі такої взаємодії і головні форми реалізації цієї стратегії в Україні. У статті проаналізовано зарубіжний досвід запровадження партнерської взаємодії поліції та громадськості. На основі аналізу сучасного стану вітчизняного законодавства та відповідних державних програм зроблено висновок щодо сучасного стану та перспектив впровадження принципів поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду, в Україні.

**Ключові слова:** партнерська взаємодія поліції та населення, координаційна угода, соціалізація поліції, скандинавська модель охорони громадського порядку, дільничний офіцер поліції.

Стаття посвячена освещению сущности Community Policing – партнерского взаимодействия полиции и местной общины как основополагающего принципа деятельности полиции. Также автором рассмотрены основные модели такого взаимодействия и главные формы реализации данной стратегии. В статье проанализирован зарубежный опыт внедрения партнерского взаимодействия полиции и общественности. На основании анализа современного состояния отечественного законодательства и соответствующих государственных программ сделан вывод о нынешнем состоянии и перспективах внедрения принципов полицейской деятельности, ориентированной на общество, в Украине.

**Ключевые слова:** партнерское взаимодействие полиции и населения, координационное соглашение, социализация полиции, скандинавская модель охраны общественного порядка, участковый офицер полиции.

The article is devoted to highlighting the essence of Community Policing – the partnership of the police and the local community to prevent offenses. The author also considers the main models of such interaction and the main forms of implementing this strategy. The article analyzes the foreign experience of implementing the partnership between the police and the public. Based on the analysis of the current state of the domestic legislation and relevant state programs, a conclusion is drawn on the prospects for introducing principles of policing activities that are socially oriented in Ukraine.

**Key words:** police and public partnership, coordination agreement, police socialization, Scandinavian model of public order protection, district police officer.

Сьогодні ми можемо спостерігати глибокі та докорінні зміни, які відбуваються у відносинах між населенням і державними установами. Відбувається становлення правової держави і громадянського суспільства в Україні. Перед українським суспільством постають все нові виклики і проблеми як зовнішнього, так і внутрішнього характеру. У такий складний час головне завдання держави – забезпечити високий рівень захисту прав і свобод, гарантованих на законодавчому рівні, громадського порядку та безпеки суспільного життя від будь-яких протиправних зазіхань.

Підписавши Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і у такий спосіб засвідчивши свої євроінтеграційні прагнення, наша держава взяла на себе певні зобов'язання щодо реформування правоохоронної системи України шляхом коригування завдань і функцій правоохоронних органів, запровадження нових принципів і моделей їх діяльності та критеріїв оцінки роботи для ефективного забезпечення правопорядку в суспільстві.

Отже, наразі обґрунтовано зростає роль правоохоронних органів у системі державного управління. Це зумовлено тими функціями, які вони виконують у суспільному житті, їх значущістю, а також тим, що їхня діяльність здійснюється в реальному соціальному просторі шляхом безпосереднього контакту з громадянами.

Щодня працівник поліції вирішує складні професійні завдання, розв'язує непрості ситуації та конфлікти й не має права помилятися. Отже, ступінь матеріально-технічної забезпеченості й ефективності діяльності органів правопорядку, рівень їхньої професійної компетентності позначаються на соціально-психологічному стані суспіль-

ства, а також впливають на громадську думку про роботу поліції в цілому.

**Метою статті** є дослідження та аналіз підходів до розуміння поняття та сутності принципу поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду, а також вивчення сучасного стану запровадження цієї моделі в нашій державі.

Значний внесок у розробку цієї проблеми зробили такі вчені, як А.П. Закалюк, О.П. Коренев, Л.М. Колодкін, М.В. Костецький, О.П. Ключніченко, А.В. Майдинов, В.Т. Томін, О.Б. Андрєва, М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, О.В. Джафарова, Т.М. Малиновська, В.О. Соболев, М.О. Тучак, Ю.Ф. Кравченко, О.Н. Ярмиш та інші.

Особливої гостроти та нагальності проблема реформування органів Міністерства внутрішніх справ України набула саме після підписання Угоди про асоціацію між нашою державою та Європейським Союзом. Після страшних подій на Майдані стало зрозуміло, що тогочасна міліція не здатна ефективно захищати права, свободи та законні інтереси простих громадян, крім того, унаслідок корупційної залежності вона може бути використана в інтересах правлячої еліти. Значний рівень корумпованості та бездіяльності цього органу призвели до втрати населенням довіри до нього. Відповідно до Концепції реформування органів правопорядку в Україні системними проблемами органів внутрішніх справ є такі: надмірно громіздка структура правоохоронних органів, яка ускладнюється наявністю дублюючих та невластивих функцій; відсутність можливостей у територіальних громад контролювати діяльність міліції на своїй території; недосконале законодавче регулювання, наявність великої кількості підзаконних нормативних актів, які суперечать законам і Конституції

України; низька ефективність роботи правоохоронних органів та відсутність системи оцінювання, що відображає реальні результати діяльності; розбудова міліції в бік воєнізованої структури, що призводить до закритості системи та відсутності дієвих механізмів громадського контролю; неефективна система відбору, навчання та підготовки персоналу; надмірне застосування сили та спецзасобів міліцією; безкарність правоохоронців [1].

Отже, прийняття Закону України про «Національну поліцію» стало новою віхою розвитку системи правоохоронної діяльності нашої країни. Цим законодавчим актом було засвідчено перехід від карального до соціально-сервісного змісту діяльності органів внутрішніх справ.

Також Закон України «Про Національну поліцію» заклав основу концептуальних змін у принципах адміністративної діяльності поліції.

З огляду на виконання Національною поліцією України важливих функцій і широких державно-владних повноважень до ключових засад діяльності Національної поліції України необхідно віднести *принцип партнерства* між представниками поліції та місцевої громади. Практика багатьох країн світу (Британії, Німеччини, Чехії, Бельгії, Данії, Естонії, Латвії, Литви, США та інших) засвідчила, що поліція діє значно ефективніше, якщо співпрацює з громадою. У цих країнах поліція стала організацією, яка запобігає злочинності, виконує профілактичну роботу з недопущення правопорушень водночас зі здійсненням розслідувань, взаємодіє з населенням та цікавиться, що потрібно громаді, для якої вона працює.

Таку модель поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду, називають англomовним терміном “Community policing”. Вона побудована на принципах постійної комунікації та індивідуальному підході до вирішення місцевих проблем у взаємодії з населенням та відповідними органами влади.

Натепер немає єдиного нормативно визначеного поняття партнерської взаємодії поліції та населення. Поліцейська діяльність, орієнтована на громаду, водночас є філософією, яка дозволяє поліції та громаді застосовувати нові методи співпраці для розв’язання проблеми злочинності і забезпечення правопорядку та безпеки. Вона базується на двох ключових компонентах: зміні методів та практик поліції та вжитті заходів для налагодження відносин між поліцією та громадськістю. Цей принцип полягає у переконанні, що громадськість заслуговує впливати на поліцію та має право на це. Також центральними для цього принципу є ідеї, що для розв’язання проблем громади поліція та громадськість мають вийти за рамки, що обмежуються лише розслідуванням окремих злочинів та порушень, та шукати інноваційні шляхи реагування на виклики, що стоять перед громадою. В основі поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду, лежить визнання, що поліцейські – це набагато більше, ніж просто борці зі злочинністю, і що вони можуть слугувати суспільству і в інший спосіб. Кінцевою метою є створення професійної, репрезентативної, підзвітної установи, що реагує на потреби та працює у партнерстві з громадськістю.

У документах Європейської Комісії, присвячених взаємодії поліції та населення задля попередження правопорушень, зазначено таке: «Попередження злочинності за своєю природою потребує комплексного підходу. Найефективніші дії щодо протидії загальній злочинності мають відбуватися якомога ближче до місцевого рівня. Це сприяє появі численних місцевих ініціатив (практики поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду), у яких спільно беруть участь поліцейські сили, бізнес, асоціації і громадяни».

Сучасні дебати навколо проблеми реформування поліцейської діяльності містять обговорення спільних тем, якими є розвиток стратегій попередження злочинів засобами громади, збільшення кількості піших патрулів, розвиток локалізованих командних структур, створення систем місцевої відповідальності. Разом вони представляють те,

що є всесвітньою тенденцією до впровадження принципу Community Policing – стратегії, яка передбачає активну взаємодію поліцейських з місцевим населенням для вирішення правоохоронних питань своєї громади [3, с. 62]. Багато закордонних країн, будуючи поліцейську діяльність на партнерських відносинах між поліцією та населенням, впроваджують її складові у власну професійну діяльність.

Назваючи на велику кількість літератури з проблем Community Policing, ще немає якогось одного стандартного або загальноприйнятого визначення такої діяльності. Однак не викликає заперечень формування її головного принципу, який полягає у тому, що поліцейські та громадяни повинні працювати разом, щоб допомагати вирішувати проблеми громади [13, с. 78].

Організація безпеки та співробітництва у Європі (ОБСЄ) у 2008 р. визначає Community Policing як організаційну стратегію, яка розуміється як взаємне співробітництво поліції та громади (суспільства) для ефективнішої протидії злочинності, страху перед злочинцями, протидії фізичній або моральній шкоді, розпаду добросусідських відносин, щоб покращити якість життя для всіх [6]. Робота поліції з населенням за місцем проживання виконує роль стратегічного доповнення традиційної поліцейської практики. І. Шушкевич зауважує, що, характеризуючи організацію роботи поліції з населенням на сучасному етапі, необхідно виокремлювати два її види. Перший – це глобальний підхід до взаємодії поліції з громадськістю, в основі якого лежить теза про те, що подолати злочинність силами лише поліції неможливо, оскільки причини злочинності зумовлені соціальними проблемами, тому поліція має бути координатором розв’язання соціальних проблем. Другий вид полягає у вирішенні конкретних питань, що стосуються міста, мікрорайону, конкретної громади [11, с. 43]. На нашу думку, перший підхід – це вираження філософії Community Policing, а другий – безпосередня стратегія й тактика втілення її на практиці. Слід зазначити, що основними завданнями моделі поліцейської діяльності, яка базується на принципі Community Policing, є такі:

- 1) запобігання і обмеження злочинності;
- 2) викорінення негативних соціальних явищ (вулична проституція, споживання алкогольних напоїв у публічних місцях, агресивне жебрацтво, графіті, засмічення вулиць);
- 3) підвищення почуття безпеки та якості життя мешканців;
- 4) ініціювання активності місцевих мешканців і створення коаліції для підтримання публічної безпеки та порядку;
- 5) покращення ставлення населення до поліції;
- 6) підвищення комфорту життя в громадах (як кінцевий результат) [12, с. 18].

Досить цікавим та інформативним є дослідження взаємодії поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду, та протидії правопорушень, яке було здійснене Шерманом, Готфридсом та Маккензі. Вчені висувають гіпотезу чотириступеневої співпраці поліції з громадами задля попередження правопорушень:

- 1) чергування добровільних громадських дружин підвищує рівень настороженості жителів, а отже, стримує порушників;
- 2) зростання обсягу інформації, яка надходить до поліції від населення, стосовно підозрюваних, порушників і підозрілих обставин підвищує шанси на розкриття злочинів і арешт злочинців, створюючи умови для дієвого виконання поліцією її завдань і обов’язків;
- 3) краще надходження інформації від поліції до населення (вчасне сповіщення громадян про тенденції злочинності та найсерйозніші ризики) допомагає населенню забезпечувати власну безпеку [12, с. 23];
- 4) довіра до поліції та легітимність її дій зростають, поліція завойовує більший авторитет у громадян, а населення стає законослухняним.

Процеси, які відбуваються у поліції країн Європейського Союзу, російський учений П. Астапенко називає соціалізацією поліції. Поліція сприймається не як військовий та правоохоронний інститут, а як державний орган, діяльність якого пов'язана з наданням усебічної допомоги та послуг законотруду громадянам у сфері громадської безпеки та порядку [1, с. 38].

У світі існує багато моделей організації діяльності поліції, орієнтованої на громаду, що пов'язано з відмінністю потреб у безпеці різних громад. Деякі з них спрямовані на вирішення проблеми підліткової злочинності, усунення таких криміногенних явищ, як пияцтво, вживання наркотиків, безробіття, незадіяність молоді у суспільному житті громади, для інших пріоритетним є налагодження ефективною та прозорою системи інформування про кримінальні правопорушення або попередження насильства у сім'ї тощо.

Такі відмінності зумовлюються особливостями державного устрою, історичними умовами формування органів місцевого самоврядування та функціонування поліції тощо.

Однак можна виділити шість основних моделей впровадження принципу Community Policing на практиці: поліцейське обслуговування, засноване на територіальному принципі (Area-based Policing), товариство багатьох агенцій (Multi-agency Partnerships), попередження злочинних силами громади (Community Crime Prevention), стратегії поліцейсько-громадського контакту (Police-public Contact Strategies), територіальні піші патрулі (Area-based Foot Patrols), залучення громади та консультування з нею (Community Involvement and Consultation) [7].

Досвід Польщі є достатньо показовим для України з таких причин: відносно невелика відмінність від України за площею та чисельністю населення, спільний історичний досвід розбудови демократії в умовах демонтажу авторитарного політичного режиму, схожа форма державного устрою. Окрім цього, слід звернути увагу на те, що формування механізмів взаємодії між поліцією та органами місцевого самоврядування відбувалось у цій державі за умови розширення повноважень останніх, що відповідає духу адміністративно-територіальної реформи, яку планується провести в Україні.

Чинне польське законодавство передбачає широкую участь органів місцевого самоврядування у забезпеченні громадського порядку. Так, ст. 3 Закону «Про поліцію» прямо передбачає, що органи місцевого самоврядування виконують завдання у сфері охорони безпеки та громадського порядку [21]. Для цього органи місцевого самоврядування мають право створювати органи, діяльність яких направлена на забезпечення громадського порядку.

Так, на рівні гміни (територіальної громади) створюється гмінна (міська) стража (муніципальна поліція) [19]. Незважаючи на підпорядкування та фінансування гмінної стражі органами місцевого самоврядування, вона не діє автономно від поліції. Зокрема, рішення про створення гмінної (міської) стражі повинно бути погоджене з комендантом поліції воєводства. Погодження коменданта поліції воєводства необхідне і під час призначення коменданта стражі. Також комендант поліції воєводства надає допомогу воєводі у здійсненні нагляду за окремими аспектами діяльності гмінної стражі (наприклад, у сфері застосування працівниками стражі вогнепальної зброї та заходів фізичного примусу).

Закон «Про гмінні стражі» вказує і на необхідність взаємодії цих органів з поліцією. Для цього органи місцевого самоврядування можуть укладати з відповідним територіальним комендантом поліції угоди про співпрацю.

Іншим механізмом взаємодії поліції та органів місцевого самоврядування є створення на рівні повіту (що за рівнем адміністративно-територіального поділу відповідає району в Україні) **комісії безпеки і порядку**, призначених для реалізації завдань старости (голови повітового самоврядування) щодо управління повітовими службами,

інспекціями та підрозділами стражі у сфері публічного порядку та безпеки громадян [20].

Інформативним і корисним є досвід взаємодії поліції Чеської Республіки з органами місцевого самоврядування. Зокрема, Законом «Про поліцію» визначено, що муніципальна поліція та місцева громада взаємодіє шляхом укладення **координаційних угод**. Ця угода може торкатися таких сфер публічного порядку:

- охорона громадського порядку;
- протидія протиправним діям та суспільно шкідливим явищам;
- охорона безпеки та майна осіб;
- освітні заходи (лекції, екскурсії);
- удосконалення зв'язків між громадянами та сторонами угоди;
- попередження протиправних діянь у сфері дорожнього руху.

У змісті угоди може бути зафіксовано такі аспекти партнерської взаємодії, як створення спільних піших та автомобільних патрулів поліції та муніципальної поліції у найнебезпечніших з криміногенного погляду районах міста. Угодою передбачається проведення координаційних нарад, у яких беруть участь староста міста, уповноважений міської ради, представники місцевих підрозділів поліції, метою яких є вирішення питань, пов'язаних зі станом безпеки у місті, прийняття стратегічних рішень у сфері безпеки, превенції злочинності та проблем дорожнього руху.

Основи впровадження принципу партнерських відносин з населенням у межах концепції Community Policing були закладені прийняттям нового Закону України «Про Національну поліцію», а також відповідними державними програмами розвитку (зокрема, Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» та Стратегією розвитку органів внутрішніх справ України).

У цих нормативних актах передбачається створення сервісної моделі діяльності, орієнтованої на розв'язання проблем населення і запровадження засад моделі поліцейської діяльності, заснованої на принципі Community Policing у сфері забезпечення громадського порядку.

Отже, ми бачимо, що Україна лише стала на шлях базового реформування правоохоронних органів та системи візюму. Досягнення взаєморозуміння щодо суті концепції роботи поліції з населенням за місцем проживання є складним завданням. Проблема полягає у тому, що правоохоронці орієнтуються на власні уявлення про роботу у сфері громадського порядку і безпеки, які не завжди збігаються з потребами місцевої громади.

Зі створенням в Україні Національної поліції законодавець поставив перед нею мету служити суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Одним із головних завдань новоствореного органу є протидія злочинності, яка повинна базуватися на взаємодії з населенням на засадах партнерства. Безумовно, критерії взаємодії, співпраці або партнерства є прогресом у розумінні правоохоронної діяльності, але базовим принципом у налагодженні такої роботи є визначення та врахування потреб громади у питаннях безпеки.

У розділі VIII Закону України «Про Національну поліцію» міститься низка вимог до органів внутрішніх справ щодо забезпечення взаємодії поліції з населенням. Зокрема, розділ «Громадський контроль Національної поліції» передбачає звіт про поліцейську діяльність, прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції, взаємодію між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування. Також цим розділом визначено, що поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань [9].

Закон України «Про Національну поліцію» лише у загальних рисах окреслює механізм взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 88 Закону керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл для налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення [3]. Очевидно, що суто формальна реалізація цього положення не може досягти цілей, поставлених перед поліцією та органами місцевого самоврядування у сфері охорони правопорядку.

З огляду на це цікавим є досвід складання місцевих планів поліцейської діяльності (Великобританія), який може бути корисним під час реалізації положень Закону України «Про Національну поліцію» щодо громадського контролю поліції (розділ VIII). Зокрема, відповідно до ст. 86 Закону для інформування громадськості про діяльність поліції керівник поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції. Щорічний звіт про діяльність поліції та територіальних органів поліції повинен містити аналіз ситуації зі злочинністю у країні чи регіоні, інформацію про заходи, які вживалися поліцією, та результати цих заходів, а також про виконання пріоритетів, поставлених перед поліцією та територіальними органами поліції відповідними поліцейськими комісіями [3]. Складання таких планів із залученням керівництва територіальних органів поліції, територіальних поліцейських комісій та органів місцевого самоврядування сприятиме виробленню конкретних заходів із реалізації визначених поліцейською комісією пріоритетів, формуванню чітких критеріїв оцінки роботи територіального органу поліції органами місцевого самоврядування та громадськістю, а також повнішому врахуванню побажань місцевих громад у діяльності поліції. Урахування у планах відносно невеликого переліку пріоритетів правоохоронної діяльності дозволить спрямувати роботу поліції на актуальні проблеми, що турбують населення відповідного регіону або територіальної громади.

У інших нормативно-правових актах, які були прийняті чи змінені в умовах реформування системи органів внутрішніх справ, також прописані різні аспекти взаємодії представників громадськості та органів поліції.

Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» закріплює право громадян в установленому порядку створювати громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних зазіхань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин.

Також цей законодавчий акт встановлює чітку процедуру створення, порядок функціонування і припинення діяльності громадських об'єднань, призначених для охорони публічного порядку [10].

Шляхи реалізації сформуваного у законах принципу взаємодії населення і поліції на засадах партнерства закріплено також і у відповідних підзаконних актах.

Так, у розділі III Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, яка була затверджена у 2017 році, на поліцейського для впровадження принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства покладено обов'язок організувати роботу за такими напрямками:

- 1) протидія злочинності, профілактика правопорушень та охорона публічного порядку за участю населення;
- 2) співпраця з органами місцевого самоврядування, представниками територіальних громад, населенням, керівниками підприємств, соціальних, навчальних та культурних закладів, закладів захисту дітей для реалізації принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства, для обміну інформацією для подальшого її використання під час виконання службових обов'язків;
- 3) визначення спільних пріоритетних напрямів роботи та її оцінювання з урахуванням думки і потреб громадськості.

Також дільничний офіцер поліції повинен постійно контактувати з населенням, проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування областей, районів, міст та сіл для налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування [8].

Поліцейській у межах поліцейської дільниці проводити серед населення роз'яснювальну роботу для формування у населення правової культури, негативного ставлення до суспільно небезпечних діянь.

На поліцейського покладено обов'язок разом з громадськими організаціями та органами соціального захисту населення здійснювати роботу із запобігання вчиненню правопорушень стосовно осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах [8].

Також ми вважаємо за доцільне вказати на низку перспективних напрямів впровадження закордонного досвіду, можливих в рамках чинних законодавчих актів.

Використання досвіду реалізації програм у сфері профілактики правопорушень (зокрема, із застосуванням практик Community Policing) є доцільним для виконання положень статті 89 Закону, відповідно до якої поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проєктів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань. Співпраця між поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язаних зі здійсненням поліцейської діяльності, і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності здійснення такої діяльності.

Такі проєкти можуть мати як освітній характер (інформування громадян про потенційні загрози їх безпеці та шляхи протидії, підвищення загального рівня правової культури населення), так і передбачати часткову участь органів місцевого самоврядування та громадськості в охороні правопорядку (наприклад, чеський досвід спільних з муніципальною поліцією патрулів за умови створення відповідних органів в Україні, а також американський досвід залучення волонтерів).

Для розробки та реалізації таких проєктів на рівні місцевих громад доцільним є застосування американського досвіду партнерства у громаді для залучення як представників органів місцевого самоврядування, так і представників громадських організацій до спільного вироблення рішень щодо підвищення рівня безпеки у громаді. Такі форуми, окрім працівників поліції, можуть включати представників судових органів, прокуратури, органів місцевого самоврядування, соціальних служб, представників шкіл, релігійних та громадських організацій, засобів масової інформації, підприємств тощо. Відносно неформальний статус таких партнерств може забезпечити достатньо високий рівень гнучкості у виробленні рішень тих проблем, які стоять перед конкретною місцевою громадою. Можливі такі завдання цих партнерств:

- забезпечення співпраці всіх інституцій та суспільних груп, що зацікавлені та діють у сфері профілактики правопорушень та забезпечення безпеки для організації міждисциплінарної роботи у сфері безпеки місцевої громади;

– інформування населення про вітчизняні та закордонні інновації, новаторські пілотні проекти, публікації, сучасні тенденції і потреби у сфері безпеки громад;

– розробка проектів, наприклад, у галузі роботи з дітьми та молоддю, організації дозвілля молоді, а також у сфері освітньої, виховної, сімейної, житлової, містобудівної, культурної політики, участі населення у забезпеченні громадського порядку у громаді.

Окрім цього, на рівні областей доцільним видається використання досвіду функціонування французьких місцевих рад з питань безпеки та попередження правопорушень та польських комісій безпеки і порядку для забезпечення тісної взаємодії органів місцевого самоврядування, територіальних управлінь центральних органів виконавчої влади та територіального органу поліції для формування комплексних рішень із попередження правопорушень та забезпечення безпеки у регіоні. Такі консультативні органи багато в чому відповідають американській моделі міжвідомчого партнерства та на відміну від форумів партнерства у громаді можуть використовуватися для координації зусиль органів місцевого самоврядування та державної влади для вироблення коротко-, середньо- та довготермінових рішень у сфері безпеки на рівні регіону.

Безумовно, у складний час трансформаційних перетворень національної правової системи відбувається лише пошук оптимальної моделі реалізації принципу партнерської взаємодії поліції і населення. Не останню роль у цьому процесі відіграють різноманітні міжнародні організації, які сприяють демократичним реформам у правоохоронній галузі.

Так, у 2016 році Консультативна місія ЄС в Україні, головний офіс якої розташований у Києві, відкрила представництва в Одесі, Львові та Харкові.

Працівники місії постійно проводять різноманітні тренінги та стратегічні консультації для правоохоронців стосовно взаємодії поліції з громадою, забезпечення громадського правопорядку, управління кадрами, належного врядування, гендерних питань та прав людини. Окрім того, місія передавала своїм партнерам різноманітне устаткування (зокрема, IT-обладнання).

У 2017 році Європейський Союз розпочав проект «Підтримка реформи поліції в Україні» вартістю 6 мільйонів євро. Він спрямований на покращення взаємодії поліції з громадою у 20 невеликих містах Київської, Харківської, Львівської областей, а також на підтримку реформ щодо охорони громадського порядку в Україні. Проект буде реалізовуватися протягом 18 місяців поліцією Швеції, тобто за основу береться скандинавська модель.

Для покращення взаємодії поліції з громадою проект передбачає ремонт приймальних приміщень 20 поліцейських відділів (учасників проекту) та передачу 15 поліцейських автомобілів. У рамках проекту також планується проведення тренінгів з лідерства для керівників вищої та

середньої ланки поліції, а також навчання в інших сферах, наприклад, курси управління стресом.

Скандинавська модель охорони громадського порядку передбачає попередження насильства під час масових заходів (мітингів, спортивних заходів тощо) шляхом постійного спілкування з натовпом, ретельного планування та аналізу ризиків. Основним принципом є сприяння проведенню мирних зібрань та підтримка демократичних прав громадян.

Проект спрямований на підтримку нової української моделі охорони громадського порядку, яка базуватиметься на скандинавському підході. Для 420 поліцейських пройдуть спеціалізовані тренінги, а 60 з них стануть інструкторами. Задля підтримки поліції у запровадженні громадського порядку правоохоронці також отримують засоби індивідуального захисту.

Отже, ми бачимо, що сьогодні на законодавчому рівні закладаються підвалини нової поліцейської діяльності, заснованої на принципі партнерства. Однак для вдосконалення взаємодії поліції з населенням, вважаємо за потрібне на законодавчому рівні закріпити такі положення:

– потрібно закріпити у відповідному законодавчому акті створення консультативних комітетів при кожному поліцейському підрозділі. Усі рішення та побажання громадськості, які розглядаються на засіданнях цих консультативних комітетів, повинні обов'язково включатися до планів роботи відповідного поліцейського підрозділу;

– потрібно передбачити нормативне закріплення видів морального та матеріального заохочення членів громадських формувань, а також громадян, які приймають індивідуальну участь у правоохоронній діяльності;

– необхідно на законодавчому рівні зобов'язати керівників територіальних органів поліції приймати відомчі нормативні акти за результатами зустрічей з представниками органів місцевого самоврядування;

– для впорядкування та поглиблення взаємодії поліції та громади потрібно у відповідні законодавчі акти внести зміни стосовно впровадження механізму координаційних угод. До того ж чинним Законом України «Про Національну поліцію» передбачено низку механізмів, які могли б забезпечити контроль за виконанням положень координаційних угод органами поліції. До них можна віднести звіт про поліцейську діяльність, в якому керівники територіальних органів поліції інформують громадськість про результати своєї діяльності за поточний рік, а також можливість прийняття резолюції недовіри керівникам поліції.

Отже, такі зміни у роботі Національної поліції є відображенням сучасних тенденцій розвитку державного управління у багатьох демократичних країнах. Оптимізація взаємодії поліції з населенням у контексті сервісної діяльності повинна базуватися на довірі до працівників правоохоронних органів та принципах партнерства. Застосування цих моделей взаємодії сприятиме підвищенню якості роботи поліції на місцях та ефективному досягненню цілей проголошених в державі реформ.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Астапенко П.Н. Конституционно-правовые основы деятельности полиции (милиции) стран Европейского Союза и Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ): автореф. дисс. докт. юрид. наук: 12.00.02. М., 2009. 60 с.
2. Борисенко В.А. Стратегічні аспекти управління ОБС як складові систем якості. Запровадження у Міністерстві внутрішніх справ України системи управління якістю: проблеми і перспективи: зб. матеріалів наук.-практ. конференції (Київ, черв. 2008 р.). К.: ДНДІ МВС України, 2008. С. 50–53.
3. Голуб М.В. Community Policing: сутність та складові елементи. Право і безпека: науковий журнал. 2012. № 1. С. 62–67.
4. Дербичева С.А., Астапенко П.Н. Институциональная эволюция ОВД в системе европейской модели государственного развития. Закон и право. 2007. № 4. С. 36–38.
5. Долгополов А.М. Організаційно-правові питання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону в Україні: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. К., 2008. 268 с.
6. Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом. Вена: Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности ОБСЕ, 2008. URL: <http://polis.osce.org/library/>.
7. Поліцейська діяльність, орієнтована на громаду, в Європі: концепція, теорія та практика: посібник № 2. URL: [http://pravo.org.ua/img/booNs/files/14586534582015\\_community\\_oriented\\_policing\\_in\\_europe.pdf](http://pravo.org.ua/img/booNs/files/14586534582015_community_oriented_policing_in_europe.pdf).
8. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: наказ Міністерства внутрішніх справ від 28.07.2017 р. № 650. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1041->

9. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. №580-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19/page>.  
 10. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 р. № 1835III. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>.  
 11. Шушкевич И.Ч. Взаимодействие с населением – важнейшая задача милиции/полиции. Закон и право. 2001. № 7. С. 42–44  
 12. Funk A. Community Policing in den USA. Bürgerrechte&Polizei. Heft 64. Berlin, 1999. Nr. 3. S. 16–27.  
 13. Police Force, police service. Care and control in Britain / Edited by M. Stephens and S. Becker. London, 1994. S.78.

УДК 347.73

## СПРАВЛЯННЯ ЛОКАЛЬНОГО ТА КУРОРТНОГО ЗБОРІВ У РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА: ДОСВІД ЗАКОНОДАВЧОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ

### COLLECTION OF LOCAL AND RESORT FEELS IN THE REPUBLIC OF POLAND: EXPERIENCE OF LEGISLATIVE REGULATION

Калінічев А.А.,  
аспірант

Київського міжнародного університету

Стаття присвячена аналізу польського досвіду законодавчого регулювання локального та курортного зборів. З'ясована специфіка справляння зазначених податкових платежів. Обґрунтовуються конкретні вектори використання в Україні досвіду законодавчої регламентації в Республіці Польща окреслених місцевих зборів.

**Ключові слова:** місцеві податкові платежі, локальний збір, курортний збір, Республіка Польща, законодавча регламентація, туристичний збір.

Статья посвящена анализу польского опыта законодательного регулирования локального и курортного сборов. Выяснена специфика взимания указанных налоговых платежей. Обосновываются конкретные векторы использования в Украине опыта законодательной регламентации в Республике Польша указанных местных сборов.

**Ключевые слова:** местные налоговые платежи, локальный сбор, курортный сбор, Республика Польша, законодательная регламентация, туристический збір.

The article is devoted to the analysis of the Polish experience of legislative regulation of local and resort fees. The specifics of the collection of these tax payments are determined. The specific vectors of the use of Polish experience in the field of legal regulation of the outlined local fees are formulated in the article.

**Key words:** local tax payments, local fee, resort fee, Republic of Poland, legal regulation, tourist fee.

**Постановка проблеми.** Україна нарешті зробила свій цивілізаційний вибір, відповідно, подальша реалізація європейських прагнень суспільства потребує визначення чітких орієнтирів соціально-економічного розвитку та ефективного залучення всіх наявних ресурсів задля їх досягнення. Одним із векторів цієї реформаторсько-інтеграційної роботи є модернізація національної економіки за прогресивною моделлю, удосконалення вітчизняної системи оподаткування, узгодження її з принципами та стандартами Європейського Союзу. У цій площині надзвичайно важливе значення має саме податково-правове регулювання, адже поза правом публічна фінансова діяльність взагалі є неможливою. Відповідно, впровадження в нашої державі європейського досвіду законодавчої регламентації справляння податків і зборів (як загальнодержавних, так і місцевих) слугуватиме новим потужним імпульсом еволюції вітчизняної системи оподаткування до вимог ЄС, виступатиме важливим резервом у напрацюванні ефективних рішень, в обранні та використанні нового конструктивного інструментарію. Навряд чи виправдано буде у такій ситуації ігнорувати і традиційні податкові важелі, що довели свою практичну здатність забезпечувати акумуляцію коштів до дохідної частини бюджетів, зокрема такий місцевий податковий платіж, як «City Tax».

У наведеному контексті ретельного наукового аналізу заслуговує правове регулювання податкової системи Республіки Польща, дослідження законодавчої регламентації локального та курортного зборів, податкових платежів, що є спорідненими як до City Tax, так і до туристичного збору, що справляється в Україні. Впровадження наявного позитивного досвіду та врахування певних негативних момен-

тів, на наш погляд, буде цікавим та корисним, зважаючи на такі обставини: по-перше, Польща – це держава-член ЄС. Вона багато років існує в системі координат, до якої ми тільки наближаємося. При цьому окреслена країна стрімко розвивається і в багатьох моментах може слугувати для нас зразком; по-друге, Польща – не тільки наш географічний сусід, але й країна, близька за менталітетом населення, за демографічними параметрами, з якою ми маємо спільну практику державотворення та соціалістичне минуле, а також схожі форми державного устрою та правління. Ще нещодавно ми були практично на однакових стартових позиціях, натомість сучасний стан справ наявно демонструє різницю не тільки у підходах, обраних у наших державах, але й у досягнутих результатах. Не випадково свого часу на форумі Ради євро-атлантичного партнерства міністр економічного розвитку і торгівлі України А. Абронавичус заявив, що податкова реформа в нашої країні буде побудована відповідно до польської моделі [1]. Ми цілком поділяємо наведену позицію. Вважаємо, що реалізована в Польщі трансформаційна схема є чи не найзручнішою для втілення у наших вітчизняних реаліях.

**Стан опрацювання.** Дослідження законодавчого регулювання справляння місцевих податкових платежів у Республіці Польща (зокрема локального та курортного збору) не належить до кола пріоритетних векторів наукового пошуку вітчизняних фахівців-фінансистів. Зазвичай вони торкаються проблемних питань у цій сфері фрагментарно і похапцем, поряд із вивченням інших моментів податково-правового регулювання. Законодавчу регламентацію справляння локального та курортного зборів (тією чи іншою мірою) розглядали у своїх роботах такі науковці: