

УДК 351.741 (4/9)

О.Г. Циганов,
кандидат технічних наук,
начальник відділу
ДНДІ МВС України, м. Київ,
А.В. Бурбій,
науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ

АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОЇ ПРАКТИКИ НАДАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ПОСЛУГ

У статті розглянуто особливості надання поліцейських послуг у зарубіжних країнах. Наголошено на відсутності тлумачення поняття “поліцейська послуга” у вітчизняному законодавстві та запропоновано авторське визначення. Досліджено міжнародні та зарубіжні нормативні джерела, що регулюють питання надання поліцейських послуг. Висвітлено окремі аспекти поліцейського обслуговування в Сполучених Штатах Америки та Канаді. Акцентовано увагу на розбіжності об’ємів цього поняття в Україні та інших країнах.

Ключові слова: поліцейська послуга, поліція, поліцейське обслуговування, перевірка біографічних даних.

В статье рассмотрены особенности предоставления полицейских услуг в зарубежных странах. Подчеркнуто отсутствие толкования понятия “полицейская услуга” в отечественном законодательстве и предложено авторское определение. Исследованы международные и зарубежные нормативные источники, которые регулируют вопросы предоставления полицейских услуг. Раскрыты отдельные аспекты полицейского обслуживания в Соединенных Штатах Америки и Канаде. Акцентируется внимание на расхождении объемов данного понятия в Украине и других странах.

Ключевые слова: полицейская услуга, полиция, полицейское обслуживание, проверка биографических данных.

Paper considers features of police services provision in foreign countries. The lack of definition of the concept of “police service” in the native legislation is underlined and the author’s definition is suggested. International and foreign regulatory sources regulating the provision of police services are studied. Several aspects and features of police services provided in the United States and Canada are revealed. Special attention was drawn to the discrepancy between the content of these concepts in Ukraine and other countries.

Keywords: police service, police, police service provision, background check.

У розвинених й демократичних країнах світу конституційні норми про права громадян та надання їм допомоги в забезпеченні належного способу життя поєднуються з нормами про послуги в широкому сенсі. Водночас поняття послуги поступово диференціюється і охоплює не тільки послуги суто в цивільно-правовому сенсі, а й послуги, що надаються органами публічної влади. Такі публічні послуги можуть надаватися як необмеженому колу суб’єктів споживання, так і окремим

особам. Реалізація владних повноважень державними органами шляхом надання публічних послуг є однією з основних форм взаємовідносин приватної особи та влади в сучасному світі, в яких державу розглядають як “постачальника послуг”.

Такі ж тенденції відзначаються й у діяльності сучасної поліції. Якщо раніше термін “поліція” асоціювався з військовим, репресивним способом функціонування, то за останні десятиріччя в демократичних правових державах світу роль поліції змінилася. На сьогодні поліція є не лише інструментом у руках влади, що використовується для забезпечення законності й правопорядку, а й слугує засобом для виконання інших завдань, які можна віднести до сфери сервісної діяльності. Визначальною детермінантою діяльності цього державного органу стає забезпечення населення поліцейськими послугами, що, у свою чергу, є новелою вітчизняного законодавства.

Перехід від “міліції” до “поліції” і наділення останньої сервісними функціями передбачає зміну підходів, прийомів та методів її функціонування. Незважаючи на те, що в Україні нормативного визначення поняття поліцейських послуг на сьогодні не існує, можна стверджувати, що надання таких послуг є важливою складовою поліцейської діяльності.

Відсутність законодавчого визначення поняття “поліцейська послуга”, його властивостей та ознак стала основою для дискусій, відкриваючи необмежені можливості для подальших наукових досліджень. Автори наділяють його різним змістом. Одні стверджують, що вся діяльність поліції є сервісною [1, с. 24]. Інші наполягають на тому, що це поняття в контексті поліцейської діяльності вказує на виконання обов’язків держави перед приватними особами, а прикметник “поліцейських” характеризує суб’єкта надання цих послуг (а саме Національну поліцію України, її органи та підрозділи) [2, с. 19]. У другому варіанті відображається інституціональний підхід до тлумачення поняття, що досліджується (тобто через виділення спеціального суб’єкта, який надає такі послуги). Існує також думка, що “надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги” не може належати до завдань поліції, оскільки для цього існують інші органи.

Відповідно до вітчизняної концепції публічних послуг нами визначено сутність, зміст та ознаки поліцейських послуг в Україні. З нашої точки зору, під категорією “*поліцейська послуга*” слід розуміти передбачену законом публічно-владну діяльність органу або підрозділу поліції, що ґрунтується й впливає з виконуваних цим органом (підрозділом) поліцейських функцій, безпосередньо пов’язаних із забезпеченням прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидією злочинності, підтриманням публічної безпеки і порядку, та виражається у здійсненні дій чи прийнятті рішень, котрі відбуваються в контакт з конкретною фізичною чи юридичною особою, яка переважно сама звертається до відповідного органу (підрозділу) поліції, його посадової особи з метою реалізації своїх суб’єктивних прав, свобод та законних інтересів або виконання покладених на неї нормативними правовими актами обов’язків у правоохоронній сфері.

Водночас невизначеність поняття “поліцейська послуга” в українському законодавстві та відсутність чіткого розуміння цієї категорії серед науковців створюють перешкоди у процесі правозастосування і унеможливають ефективне виконання працівниками поліції своїх обов’язків. Адже важко зрозуміти, де межі обов’язку поліції, а де починається її сервісна діяльність. У будь-якому випадку до приведення наукових напрацювань та законодавчого тлумачення до єдиного знаменника пересічні громадяни будуть ототожнювати її з діяльністю ліквідованої

“міліції” і будуть розуміти її як таку, що спрямована на захист їх прав та свобод, охорону і забезпечення громадського порядку, запобігання правопорушенням та їх припинення, участь у поданні соціальної та правової допомоги тощо.

Введення нової термінологічної бази, невпорядкованість поліцейської діяльності й складності із упровадженням запропонованих законодавцем змін спонукають нас звертатися до міжнародного та зарубіжного досвіду у правоохоронній сфері та здійснювати подальшу адаптацію запозиченого матеріалу відповідно до вітчизняних соціальних умов, правового поля та суспільного менталітету.

Перше, на що варто звернути увагу – міжнародні стандарти поліцейської діяльності. Важко оминати схожість п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII “Про Національну поліцію” [3, с. 379] з пунктом (с) Коментаря до ст. 1 Кодексу поведінки службовців органів правопорядку (затвердженого резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 р. № 34/169), де зазначається, що обслуговування суспільства включає в себе надання послуг із допомоги представнику суспільства, що з особистих, економічних, соціальних чи інших надзвичайних ситуацій потребує негайної допомоги [4].

У додатку до Рекомендації Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи “Про європейський кодекс поліцейської етики” (ухвалена Комітетом міністрів 19 вересня 2001 року на 756-му засіданні заступників міністрів) (далі – Рекомендації) визначено, що основними цілями поліції є:

- підтримка публічного спокою, забезпечення права і порядку в суспільстві;
- захист і дотримання основоположних прав і свобод особи;
- запобігання та подолання злочинності;
- виявлення злочинів;
- надання допомоги і послуг суспільству [5, с. 20].

Водночас у Пояснювальному меморандумі до Рекомендації наголошується, що в демократичних суспільствах, заснованих на верховенстві права, поліція надає різноманітні послуги соціального характеру, які супроводжують іншу її діяльність [5, с. 24]. У цьому випадку забезпечення публічного порядку (або, іншими словами, спокою та закону в суспільстві), попередження злочинності, виявлення злочинів, дотримання основоположних прав і свобод осіб визначаються як традиційні функції поліції. Надання допомоги населенню окреслюється як ще один аспект поліцейської діяльності. При цьому, включення до завдань поліції функції надання послуг є дещо іншим аспектом поліцейської діяльності, який суттєво змінює традиційну роль поліції в демократичному суспільстві. Поліція перестає бути “силою”, яка застосовується до суспільства, і стає у цьому випадку органом надання йому “послуг”.

Протягом останніх років у Європейському Союзі простежується чітка тенденція повніше інтегрувати поліцію в громадянське суспільство і наблизити її до населення. Ця мета в низці держав-учасниць досягається за допомогою розвитку “діяльності поліції в інтересах громади” (*community policing*). Одним із головних засобів для досягнення цієї мети є наділення поліції статусом органу публічної служби, а не просто органу, відповідального за застосування закону.

У Пояснювальному меморандумі до Рекомендації вказується: “Як правило, надання поліцією допомоги стосується конкретних ситуацій, в яких вона повинна бути зобов’язана втручатися, наприклад, коли потрібно надати допомогу людині в небезпеці або допомагати людям зв’язатися з іншими органами влади або соціальними службами, при цьому аспект “послуг” у діяльності поліції залишається розмитим, і він важко піддається визначенню. Його не можна плутати з деякими покладеними на поліцію адміністративними завданнями (наприклад, виданням

паспортів). В цілому, функція поліції як органу публічної служби пов'язана з роллю поліції як органу, до якого може звертатися населення, і доступність поліції є в цьому сенсі одним із найбільш важливих і основних елементів. Функція надання послуг поліцією більше пов'язана зі ставленням населення до поліції, ніж з наділенням її широкими функціями з надання послуг на додаток до її традиційних завдань” [5, с. 32].

Водночас у згаданому вище Законі України “Про Національну поліцію” головне завдання поліції визначено вужче і полягає найбільшою мірою в наданні поліцейських послуг у різних сферах, у тому числі і з приводу забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності тощо [3, с. 379]. Таким чином, у згаданих документах наводиться різний обсяг завдань, що належать до компетенції поліції.

Розглянемо тепер положення законодавства окремих країн світу щодо надання поліцейських послуг.

У Законі Португальської Республіки про організацію поліції публічної безпеки № 53/2007 вказується на послуги спеціального характеру, які може надавати поліція публічної безпеки за окремими запитами [5, с. 205]. Такі послуги після затвердження рішення про їх надання компетентним органом оплачуються заявником на визначених умовах. Поліція публічної безпеки може наділяти свій персонал поліцейськими функціями для надання послуг самоврядним структурам, центральній, регіональній та місцевій адміністрації, а також може взаємодіяти з іншими публічними або приватними структурами, які звертаються до неї для забезпечення безпеки осіб і майна або ж для надання інших послуг з чітко сформульованими запитами, рішення про виконання яких приймається індивідуально в кожному окремому випадку. Оплата зазначених послуг врегульовується окремим законом або (за його відсутності) спільним наказом членів Уряду, відповідальних за внутрішню адміністрацію, фінанси та за діяльність органу, якому необхідні зазначені послуги.

Про спеціальні послуги мова йде також у Законі Сполученого Королівства про поліцію від 1996 року (англ. Police Act 1996, стосується Англії та Уельсу). Статтею 25 закріплено право старшого офіцера сил поліції забезпечувати надання спеціальних поліцейських послуг на прохання будь-якої особи в будь-якому приміщенні або місці в межах поліцейського округу, за умови, що ці послуги будуть оплачені, за ставками, які може встановлювати цей орган. Зазначене стосується й Британських сил транспортної поліції [6].

Не можна не звернути увагу на той факт, що складність дослідження поліцейської практики англословних країн пов'язана, передусім, зі складністю перекладу і різним змістом, який укладають у досліджуване поняття носії англійської та української мов. В англійській мові аналог слова “послуга” має не одне, а декілька значень – “service” може позначати як послугу, так і службу (орган, відомство), служіння, обслуговування, роботу та ін.

Окремої уваги заслуговує організація надання поліцейських послуг (англ. police services) у Сполучених Штатах Америки та Канаді. Особливість полягає в тому, що в цих країнах, по суті, немає єдиної системи поліції, звичної для нас, що пояснюється їх складним адміністративно-територіальним устроєм та багаторівневістю органів поліції. Як наслідок, організація і структура поліцейських органів може відрізнятися від штату до штату, від міста до міста.

Іншою особливістю організації надання поліцейських послуг в цих країнах є те, що поліцейське обслуговування на місцевому (не федеральному рівні) здійснюється на договірних засадах. Тобто округ (або декілька округів), місто чи

невеликий населений пункт укладає з відповідним органом поліції договір про надання поліцейських послуг і, відповідно, оплачує ці послуги за умовами, передбаченими в документі за кошти місцевого бюджету. Таким чином, той обсяг функцій, який у наших правових реаліях поліцейський орган апріорі зобов'язаний виконувати, в американській і канадській системах є комплексом послуг, які поліція надає відповідній адміністративно-територіальній одиниці на договірних засадах. Відповідно, в цьому випадку мова йде про те, що поліцейський обов'язок збігається із поліцейською послугою і вони є невід'ємними один від одного.

Згідно із Законом Провінції Онтаріо (Канада) “Про поліцейські послуги” поліцейські послуги надаються по всій території Онтаріо відповідно до таких принципів:

- потреба в забезпеченні безпеки та охорони усіх людей та усього майна в Онтаріо;
- важливість забезпечення фундаментальних прав, гарантованих Канадською Хартією прав та свобод, а також Кодексом про права людини;
- потреба у співпраці між надавачами поліцейських послуг та громадами, які вони обслуговують;
- важливість поважного ставлення до потерпілих від злочинів та розуміння їхніх потреб;
- потреба в належному сприйнятті плюралістичного, багаторасового та багатокультурного характеру спільноти Онтаріо;
- потреба зробити поліцейські сили представниками тих громад, які вони обслуговують.

Цим же нормативним актом передбачено мінімальний перелік основних послуг, надання яких зобов'язаний забезпечити поліцейський підрозділ муніципалітету. Серед них: попередження злочинів, забезпечення виконання законів, допомога потерпілим від злочинів, підтримка публічного порядку, ліквідація наслідків надзвичайних подій. Згідно з цим законодавчим актом муніципалітет несе відповідальність за забезпечення усієї інфраструктури та адміністрування, які є необхідними для належного надання зазначених послуг [7].

Відповідні особливості надання мають також поліцейські послуги, що надаються поліцейськими департаментами у Сполучених Штатах Америки. Наприклад, у діяльності поліції часто зустрічається така послуга, як перевірка будинку під час тривалої відсутності власників (англ. House Checks, House Security Checs, Vacation Inspection) [8]. Власник будинку напередодні свого від'їзду може звернутися до поліції з проханням здійснювати профілактичну перевірку його будинку, а одразу після свого повернення має про це повідомити для зняття з поліцейського контролю. При цьому, під час замовлення послуги власнику будинку часто видається спеціальний код, за допомогою якого поліцейський його ідентифікує, і в ході перевірки будинку за необхідності зв'язатися з власником офіцер поліції називає не адресу будинку, а лише зазначений код. Така міра перестороги дозволяє уникнути розповсюдження інформації для сторонніх недобросовісних осіб. Ця послуга зазвичай є безоплатною.

Іншою незвичною для нас послугою поліції є реєстрація хворих на розлади свідомості, яким за зверненням близьких родичів одягають спеціальний браслет з даними поліцейського відділку (англ. At-risk dependent registration). Іншими словами, якщо в родині є особа, яка через хворобу може вийти з дому і загубитися, то родичі можуть звернутися до поліції й отримати спеціальний браслет, який дозволить третім особам ідентифікувати таку людину у випадку її зникнення і повідомити про це відповідний відділок поліції. Така послуга також є безоплатною.

Для нашої держави це питання є актуальним. Осіб із ментальними розладами та осіб похилого віку, які не здатні орієнтуватися у просторі в Україні з кожним роком стає більше. Видача схожих браслетів із подальшою реєстрацією даних про таку особу (її персональної інформації та інформації про її родичів/опікунів) може спростити як життя родичів цих людей, так і полегшити роботу працівників органів поліції у випадку, якщо така особа загубиться. Запозичення цієї послуги буде носити соціально корисний характер.

Ще один різновид послуг полягає в тому, що, купуючи вживаний автомобіль, покупець може звернутися до поліції з проханням здійснити перевірку цього авто на предмет знаходження в розшуку або перевірити чи не значиться воно в страховій агенції як таке, що було затоплене (англ. VIN – Vehicle identification number) [9].

Досить практичною є послуга “A free home security evaluation” (або Residential Security Survey) – перевірка працівником поліції надійності будинку. Сутність такої послуги полягає в тому, що офіцер поліції оцінює будинок на предмет різних загроз і дає поради щодо його убезпечення. Послуга є безкоштовною. Часто до таких перевірок залучаються добровольчі формування, до яких входять пенсіонери (англ. SCOPE – Senior Citizens on Patrol Enhancement).

Послуга з перевірки біографічних даних (англ. Background check) дещо схожа на адміністративну послугу, яку можна отримати в Україні – видача довідки про відсутність (наявність) судимості або обмежень, передбачених кримінальним процесуальним законодавством України [10]. Щоправда збір даних при виконанні перевірки біографії особи підрозділом поліції у США дещо ширший. Поліцейська служба перевіряє трудову зайнятість особи, її кредитну та кримінальну історію. Здебільшого такі послуги замовляють роботодавці, щоб оцінити можливості найманого працівника, потенційні ризики прийому на роботу (найчастіше це стосується сфер виробництва з високим рівнем небезпеки), а також ця перевірка проводиться у випадку бажання особи отримати дозвіл на зброю. Окружна поліція зазвичай проводить лише локальні пошуки, для одержання більш широкої інформації, слід звертатися до федеральної поліції.

До інших актуальних послуг поліції можна віднести: боротьбу з графіті з метою збереження архітектури охоронюваної території [11]; консультування з питань особистої безпеки; реєстрація тварин; реєстрація дитячих велосипедів; патрулювання території на велосипедах. Можна навіть взяти в поліцейському відділку в тимчасове користування переноску для тварин, попередньо сплативши заставну суму, яку потім повертають в обмін на переноску. Також за бажанням можна взяти участь у спільному з офіцером поліції чергуванні (патрулюванні), але для цього необхідно попередньо пройти спеціальну перевірку [12].

Проведений нами аналіз свідчить про неоднозначність розуміння категорії “поліцейська послуга” серед вітчизняних та зарубіжних фахівців у галузі публічного управління. На нашу думку, відмінності зумовлені, перш за все, різницею об’єктів матеріальної дійсності та їх втіленням у мові (простіше кажучи – різницею обсягів понять), культурними, історичними та ментальними особливостями.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні; автор-упорядник Банчук О.А., Київ: Конус Ю, 2009. 272 с.
2. Закон України “Про Національну поліцію”: наук.-практ. комент. МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. Сокурєнка В.В. Харків, 2016. 408 с.
3. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41.

4. Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН “Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку” (ООН; Резолюція, Міжнародний документ, Кодекс від 17.12.1979 р.) URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_282 (дата звернення: 25.07.2017).

5. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство; за заг. редакцією Банчука О.А. Київ: Москаленко О.М., 2013. 588 с.

6. Police Act 1996. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/16?view=extent> (дата звернення: 28.08.2017).

7. Police Services Act, R.S.O. 1990, P.15. URL: <https://www.ontario.ca/laws/statute/90p15> (дата звернення: 26.07.2017).

8. The St. Louis County Police Department. URL: <http://www.stlouisco.com/LawandPublicSafety/PoliceDepartment/MunicipalContractingandServices> (дата звернення: 30.08.2017).

9. The Pevely Police Department. URL: <http://www.cityofpevely.net/services-provided/> (дата звернення: 20.07.2017).

10. The Carlsbad Police Department. URL: <http://www.cityofpevely.net/services-provided/> (дата звернення: 12.09.2017).

11. The Ferndale Police Department. URL: http://www.ferndalepd.org/services.html#Anti-Graffiti_Program (дата звернення: 01.09.2017).

12. The Ferndale Police Department. URL: <https://www.springville.org/police/services-provided-by-the-police-department/> (дата звернення: 20.09.2017).

Отримано 02.10.2017