

Деякі аспекти досвіду зарубіжних країн щодо профілактики поліцією адміністративних проступків, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку

Шевяков М. О.

старший викладач кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

просп. Гагаріна, 26, Дніпро, Україна

orcid.org/0000-0002-6443-9544

mshevyakov1212@gmail.com

Ключові слова: *Національна поліція, ефективність, оцінка, критерії, громадський порядок, громадська безпека, правопорушення.*

Одну з передових ролей у кожній державі відіграє безпосередньо запобігання правопорушенням, тобто якісне виконання превентивної функції правоохоронними органами, що здебільшого залежить саме від кваліфікованості та комплексності заходів із профілактичної діяльності. Така профілактика правопорушень необхідна саме в аспекті розгляду забезпечення в суспільстві категорій громадського порядку та громадської безпеки. Необхідність у профілактиці щодо випадків протиправної поведінки беззаперечна, адже тенденція збільшення кількості правопорушень, як адміністративних, так і кримінальних, на жаль, усе значніша з кожним роком. Саме функціональність правоохоронних органів є прерогативою розвитку сучасної держави та захисту прав людини. Такий правоохоронний орган, як Національна поліція, повинен повною мірою забезпечити контроль і профілактику правопорушень, які пов'язані з посяганням на громадський порядок і громадську безпеку. Тому науковою розвідкою буде здійснено аналіз механізму роботи правоохоронних органів зарубіжних країн із метою визначення основних систем критеріїв і показників ефективності діяльності Національної поліції із застосуванням європейського досвіду.

Об'єктом наукового дослідження було обрано функціонуючі у сфері правоохоронної діяльності поліції суспільні відносини, юридична та практична повнота яких залежить від підтримання таких станів у суспільстві, як громадський порядок і громадська безпека. Предметом – профілактичний спектр дій із запобігання правопорушенням, зокрема й у сфері громадського порядку та безпеки. Мета проведеної наукової розвідки полягає не лише в очевидному узагальненні та систематизації провідних із наявних заходів профілактичної спрямованості відповідно до скоєння правопорушень, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку, а й у визначенні фактичних ролі та місця підрозділів поліції європейських держав та їхніх визначених повноважень у цьому процесі.

Some aspects of the experience of foreign countries regarding the prevention by the police of administrative offenses affecting public order and public security

Sheviakov M. O.

Senior Lecturer at the Department of Administrative Law, Process and Administrative Activity

Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

Gagarina ave., 26, Dnipro, Ukraine

orcid.org/0000-0002-6443-9544

mshevyakov1212@gmail.com

Key words: *National police, efficiency, assessment, criteria, public order, public safety, offenses.*

One of the leading roles in each state is directly played by crime prevention, i.e. the quality performance of the preventive function by law enforcement agencies, which in most cases depends precisely on the qualification and comprehensiveness of preventive measures. Such crime prevention is necessary precisely in the aspect of consideration of ensuring the categories of public order and public safety in society. The need for prevention in cases of illegal behavior is, in fact, indisputable, because the tendency to increase the number of offenses, both administrative and criminal, is unfortunately becoming more significant every year. The functionality of law enforcement agencies is the prerogative of the development of the modern state and the protection of human rights. Such a law enforcement body as the National Police should fully ensure the control and prevention of offenses that are related to encroachment on public order and public safety. Therefore, scientific intelligence will analyze the mechanism of work of law enforcement agencies of foreign countries in order to determine the main criteria systems and indicators of the effectiveness of the National Police with the application of European experience.

The object of scientific research was the social relations functioning in the sphere of law enforcement activities of the police, the legal and practical completeness of which depends on the maintenance of such conditions in society as public order and public safety. The subject is a preventive range of actions to prevent crimes, particularly in the field of public order and security. The purpose of the conducted scientific research is not only in the obvious generalization and systematization of the leading existing preventive measures in accordance with the commission of offenses that encroach on public order and public safety, but also in determining the actual role and place of the police units of European states and their specified powers in this regard process.

Приписами Основного закону України закріплено право вирішення питань як місцевого, так і державного значення в межах конкретної законодавчої компетенції органами публічної адміністрації. Законодавством України не визначені ті окремі питання, що є найбільш значущими для нашої країни, але водночас проблема охорони громадського порядку посідає вагоме місце. Вищевказане питання набуває неабиякої актуальності та гостроти, особливо в умовах високого рівня криміналізації суспільства, що виникає через прояв негативних процесів, як-от: кризові явища в економіці, необ'єктивне розшарування суспільства за верствами, втрата великою кількістю громадян життєвих орієнтирів, правовий нігілізм тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Зазначену проблематику свого часу досліджували такі науковці: К.С. Бельський, О.П. Герасимова, А.В. Губанова, Л.М. Доля, Д.О. Єжевський, Я.В. Когут, О.М. Кононова, А.О. Собакарь, Є.Ю. Шихова, О.С. Юнін та інші. Але нині, на жаль, наявне коло питань, які ще не розглянуті та на яких потрібно зробити акцент, усебічно їх дослідити.

Метою статті є аналіз останніх досліджень і публікацій, присвячених функціонуванню Національної поліції закордонних країн, переймання ефективних механізмів адміністративно-правової профілактики правопорушень, пов'язаних із порушенням громадського порядку та громадської безпеки, прав і свобод громадян.

Виклад основного матеріалу. Громадська безпека – це складова частина національної безпеки держави, яка охоплює вжиття заходів із захисту громадян від різного роду посягань, корупційних проявів, антисоціальної поведінки окремих суб'єктів суспільства, запобігання конфліктам у сфері міжнаціональних, конфесійних, територіальних, політичних економічних та інших суперечок. Через це запобігання та протидія проявам правопорушень у сфері громадського порядку й безпеки визнаються дуже важливою складовою частиною адміністративно-правової діяльності органів Національної поліції в різних країнах світу.

У результаті проведеного аналізу досвіду зарубіжних країн визначимо основні позитивні інструменти в арсеналах адміністративно-правового запобігання деліктам, що посягають на громадський порядок і безпеку.

Іспанія – це така держава світу, у якій Конституцією чітко визначена функціональна спрямованість поліції. Відповідно до цього поліцейська система Іспанії поділяється на служби й органи безпеки держави, а також на підлеглих уряду. Такий структурний підрозділ, як служби й органи державної безпеки, об'єднують власне поліцію (Корпус національної поліції, Вищий поліцейський корпус) та Цивільну гвардію [1].

Функцію профілактики правопорушень, що посягають на громадську безпеку та порядок, виконують Цивільна гвардія (жандармерія) і Національний корпус поліції. Дані структури об'єднуються єдиними завданнями та метою. Їхніми основними місіями є захист основоположних прав і свобод людини, гарантування громадської безпеки та громадського порядку в суспільстві. Вищевказані функції виконують шляхом реалізації визначених механізмів дій корпусом Національної поліції Іспанії:

1) забезпечення дотримання загальних правил і законів, виконання наказів, що одержуються від органів влади, у межах своїх повноважень;

2) забезпечення допомоги і захисту громадян, а також охорона та збереження майна, на яке можливе посягання з боку правопорушників;

3) забезпечення охорони й захисту публічних об'єктів і будівель, яким загрожує небезпека;

4) гарантування безпеки та захисту вищих представників влади;

5) підтримання та відновлення безпеки і порядку громадян;

6) проведення швидкого розслідування правопорушень, що дає змогу викрити та затримати можливих правопорушників, забезпечити відшукування та фіксування знарядь, наслідків та іншої доказової бази для подальшої передачі до компетентного органу, у суд, оформлення відповідних технічних і експертних протоколів;

7) збирання, отримання й аналіз усіх даних, що свідчать про рівень публічної безпеки та порядку, вивчення, планування та реалізації методів і прийомів запобігання правопорушенням;

8) співпраця із цивільною обороною Іспанії в ситуації, коли виникає серйозна загроза загальній громадській безпеці та порядку, відповідно до закону Іспанії про цивільну оборону [1].

Профілактика – це комплексна діяльність, яка здійснюється центральним органом державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю. Саме таке коло суб'єктів публічної адміністрації, яке направлене на виявлення деліктів і запобігання таким, має Республіка Болгарія. У Республіці Болгарія існує система державних органів, до компетенції яких входять питання профілактики злочинності. Кожен із них здійснює діяльність щодо протидії проступкам відповідно до своїх повноважень. У нашому дослідженні ми зосередимо увагу на Міністерстві внутрішніх справ. Міністерство внутрішніх справ (далі – МВС) здійснює діяльність, спрямовану на захист прав громадян і свобод, національної безпеки та громадського порядку. Профілактика є провідною функцією й однією з найважливіших. Органи МВС здійснюють загальну та специфічну профілактичну діяльність, запобігають злочинам і нейтралізують їх та інші порушення закону шляхом систематичного аналізу криміногенних чинників, попередження осіб, про яких є достатні дані, що вони схильні до вчинення правопорушень [2]. Одним із запобіжних векторів діяльності органів МВС Республіки Болгарія є саме профілактика правопорушень у сфері громадського порядку і безпеки, до яких входять хуліганські дії, частина правопорушень щодо особи тощо.

Британська патрульна поліція працює у сферах охорони громадської безпеки, профілактики правопорушень, затримання й ізоляції осіб-правопорушників, ухвалення нормативно-правових актів, які спрямовані на збільшення рівня громадського порядку та громадської безпеки. Дана функціональна основа не називається адміністративною діяльністю поліції, уживається термін «охорона королівського порядку» [3]. Як зазначають дослідники, він був запозичений у США («охорона громадського порядку»). Юридична література Великої Британії не визначає суб'єктів, що уповноважені на охорону громадської безпеки та запобігання кримінальним правопорушенням. Вказується: усі поліцейські, що носять форму, безспірно опікуються цим [4]. Дана робота не включає в себе комплекс адміністративної діяльності. За статистикою, понад 55–60% робочого часу поліцейських Великої Британії припадає на охорону громадської безпеки та порядку, а також запобігання кримінальній протиправній діяльності [5].

Варто наголосити на тому, що спеціально уповноважені органи Великої Британії кожен рік займаються організацією та детальним плануванням діяльності поліцейських у сфері охорони громадської безпеки та порядку. Завдяки спостереженням і вивченню пропозицій щодо покращення ефективності забезпечення громадського порядку поліцейські змінюють (удосконалюють) механізм своєї роботи [6]. До того ж самі поліцейські також наділені правом вносити конкретні пропозиції з удосконалення своєї роботи.

Актуальною, на нашу думку, є французька модель запобігання злочинності, так звана модель Боннемезона, яка була розроблена на початку 1980-х рр. і відтоді зосереджена на соціальній профілактиці. Мета такої профілактики полягає в тому, щоб мати непрямий або прямий «вплив на особистість і умови життя окремих людей, щоб уникнути виникнення девіантної поведінки та зменшити соціальні чинники, які б заохочували відхилення». Французька модель акцентує увагу на основоположних причинах злочинності, як-от: бідність, відсутність освіти, погана робота та погані житлові умови. Передбачається, що дії, спрямовані на ці причини, відвертають людей від злочинності. Отже, запобігання злочинності у Франції завжди було пов'язане з *“politique de la ville”*, тобто орієнтоване на неблагополучні міські райони [7]. Мешканці цих районів найбільше схильні до вчинення таких проступків, як: хуліганство, крадіжки, домашнє насильство, зловживання алкогольними напоями тощо, таких, що порушують громадський порядок і громадську безпеку. Вплив на свідомість мешканців таких районів із боку правоохоронних органів реалізується шляхом установаження та систематичного моніторингу великої кількості камер відеоспостереження, які охоплюють майже всі зони громадських місць. Наявність технічних засобів, що мають функції відеозапису, нівелює адверсивну поведінку серед осіб, які ведуть антигромадський спосіб життя, оскільки така категорія поінформована про фіксацію всіх протиправних дій. Лівову частку запобігання проступкам має так звана «соціальна профілактика», яка полягає в піднятті рівня правосвідомості через поліпшення рівня освіти, рівня життя, через залучення осіб до соціальних програм, офіційного працевлаштування. До осіб, які вчиняють або схильні до вчинення деліктів у сфері громадського порядку та безпеки, окремо від систематичного залучення до попереджувальних програм і заходів, здійснюється профілактична робота Національною поліцією Франції. Така робота полягає у проведенні бесід із мешканцями, постійного інформування про види та суворість відповідальності за скоєння протиправних дій.

Запобігання деліктності в Німеччині охоплює всі заходи, спрямовані на превенцію покарання запобіжними заходами, зменшенням шкоди, завданої караним правопорушенням. Традиційна відмінність між первинною профілактикою (зміна соціальних умов, виховання, організація місць проживання тощо), вторинною профілактикою (запобігання скоєнню кримінальних злочинів, наприклад системами сигналізації, електронними іммобілайзерами тощо) і третинною профілактикою (вплив на злочинця з метою запобігання рецидивам через позбавлення волі, заходами пробації, допомога правопорушникам) більше не приймається, як межа між превентивними та репресивними заходами стає все більш розмитою.

У Німеччині експерти із запобігання деліктності схильні до думки, що профілактика злочинності – це завдання всього суспільства, яке стоїть перед Федеральним урядом, муніципалітетами та всіма іншими відповідними суб'єктами, як-от Федеральна поліція. Основними завданнями є налагодження зв'язків і співпраця по всій Німеччині, об'єднання всіх сил, зворотний зв'язок між громадськістю та представниками держави для профілактики злочинності та протиправної діяльності. Натепер у Німеччині функціонують соціальні програми щодо мінімізації вчинення проступків. Такі профілактичні програми спрямовані на навчання громадян, інформування про різні форми злочинності та відповідні інструменти, наявні в арсеналі правоохоронної системи для притягнення до відповідальності осіб із девіантною поведінкою [9].

Важливий акцент робиться на поліцейській профілактиці. Програмне забезпечення для управління профілактикою *“PräViS”* – це інформаційна система із запобігання злочинності, яка ставить за мету створення платформи для спілкування та популяризації ідеї профілактики [9]. На цих форумах засуджується поведінка порушників, на вкладках поліції завантажується свідками чи очевидцями інформація чи відеоконтент із правопорушеннями. Шляхом взаємодії між Федеральною поліцією та соціумом мінімізується рівень злочинності, бо з боку громадськості постійно ведеться контроль за порядком і безпекою.

Високий рівень хуліганства, підвищення небезпеки вчинення деліктів, скоєних особами у стані алкогольного сп'яніння або під впливом наркотичних речовин, відсутність почуття відповідальності за загальне благо, що призводить до «мовчазного прийняття» правопорушень, є тригером удосконалення профілактичного вектора діяльності державних органів Республіки Польща [6]. Так, з метою мінімізації вчинення суспільно шкідливих дій і порушення прав людини владними суб'єктами імплементуються в повсякденне життя

соціуму програми щодо протидії правопорушенням. Натепер на території Польщі систематично збільшується кількість патрулів поліції в місцях концентрації проступків і злочинів, продовжується розроблення локальних інформаційних систем загрози громадському порядку та безпеки за участю: ради житлових масивів, представників сільської адміністрації, компаній таксі тощо, наявний систематичний контроль пабів, барів і точок продажу алкоголю, посилення ролі чергових підрозділів поліції, особливо акцентується збирання інформації про злочини чи правопорушення, аналіз такої інформації та встановлення осіб-правопорушників із метою своєчасного притягнення їх до відповідальності [6]. У Польщі органам поліції відведена фундаментальна роль щодо виявлення, припинення та профілактики правопорушень.

Рівень гарантування громадської безпеки та порядку насамперед залежить від діяльності Національної поліції в конкретному суспільстві, державі, які мають особливу національну культуру та традиційний спосіб життя. Варто погодитися з думкою В.В. Середи, що на наявній стадії розвитку та модернізації правоохоронних органів варто використовувати новітні форми та методи взаємодії Національної поліції із громадськістю.

К.В. Степаненко у результаті проведеного дослідження досвіду європейських країн з адміністративно-правової профілактики Національною поліцією правопорушень, які посягають на громадський порядок і громадську безпеку, доходить висновку, що доцільно вжити такі заходи в діяльності Національної поліції України:

створити Типову модель боротьби із кримінальною протиправною діяльністю на регіональному рівні, що буде передбачати як вирішення загальних методологічних питань, так і застосування необхідних заходів, які класифіковані за розділами та підрозділами окремої галузевої спрямованості діяльності Національної поліції;

створити на обласних рівнях управлінь Національної поліції координаційний орган (раду) із запобігання кримінально-протиправній діяльності. Він повинен виконувати функції з розроблення політики в області запобігання регіональній злочинності; планування діяльності поліції в цій сфері; інформування населення щодо профі-

лактики правопорушень, пов'язаних із порушенням громадської безпеки і порядку;

ухвалювати короткострокові регіональні програми кожен рік-два із профілактики правопорушень у сфері порушення громадської безпеки та порядку. Ці програми мають відображати характер, засоби, мету, методи та загальну спрямованість діяльності Національної поліції у сфері профілактики правопорушень, пов'язаних із порушенням громадської безпеки на регіональному рівні. Також має бути винайдена система заходів у цій галузі, спрямованих на вирішення основних проблемних питань [11, с. 241].

Висновок. Отже, можна зробити висновок, що адміністративно-правова профілактика Національною поліцією правопорушень, які посягають на громадський порядок і громадську безпеку, – це дуже важливий аспект діяльності Національної поліції в сучасних реаліях. Завдяки вивченню міжнародного досвіду інших країн нам вдалося визначити основні положення в досліджуваній тематіці: визначення поліції як основного підрозділу, що застосовується для профілактики вказаних правопорушень у закордонних країнах; механізм взаємодії поліції з органами державної влади та суспільством загалом; шляхи вдосконалення наявної системи адміністративно-правової профілактики правопорушень, пов'язаних із посяганнями на громадський порядок і громадську безпеку.

Застосування адміністративно-запобіжних засобів є важливим інструментом щодо нівелювання протиправної суспільно шкідливої поведінки делінквентів, що реалізуються уповноваженими на те органами і посадовими особами у сфері гарантування безпеки та порядку. Їх застосування дозволяє уникнути негативних наслідків порушень установлених правил суспільного життя, великих матеріальних витрат на їх ліквідацію [12, с. 89].

На нашу думку, позитивний досвід, запозичений в інших країн, щодо протидії адміністративним проступкам у сфері громадського порядку та громадської безпеки надасть можливість виявляти та припиняти такі порушення в найкоротший термін, нівелювати порушення прав людини, унеможливити настання адверсивних у соціумі наслідків, ілюзій безкарності, стереотипів аномії тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про сили і корпуси безпеки : Органічний закон Королівства Іспанії від 13 березня 1986 р. № 2/1986. URL: http://pravo.org.ua/2011-07-05-15-26-55/zarubiz_hne-zakonodavstvo.html
2. Crime Prevention Strategy (2012–2020). *EUCPN*. URL: https://eucpn.org/sites/default/files/document/files/crime_prevention_strategy_bg.pdf
3. Lord Hailshame of Maryenborne. *Laws of England*. Butterworths. London, 1990. P. 112, 200.
4. Koch B.C.M. *The Politics of Crime Prevention*. Aldershort. Ashgate, 1998. P. 103.
5. Report of the Commissioner of Police of the Metropolis 1995/96. Secretary of State for the Home Department. London, 1996. P. 111.

6. Польська урядова програма стримування злочинності та антигромадських проявів «Разом безпечніше». URL: https://eucpn.org/sites/default/files/document/files/eucpn_crime_prevention_strategy_poland.pdf.
7. Wyvekens Anne. The evolving story of crime prevention in France. Adam Crawford. Crime Prevention Policies in Comparative Perspective. Willan Publishing, 2009. P. 110–129. 978-1843924128. halshs-00458730.
8. Coul J. The Function and the Role of the Police Studies. Academy of Criminal Justice. Baden Wurtemberg, 1994. Volume 17 (2). P. 12, 21.
9. Crime prevention in Germany. EUCPN. URL: https://eucpn.org/sites/default/files/document/files/eucpn_crime_prevention_strategy_germany.pdf
10. Чуриков Д.С., Денисенко Є.М. Міжнародний досвід правового регулювання обігу зброї (на прикладі США). *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 2. С. 184–191.
11. Степаненко К.В. Попередження поліцією злочинності на регіональному рівні: зарубіжний досвід та його впровадження в Україні. Дніпропетровськ : Ліра Лтд., 2016. С. 239–241.
12. Собакарь А.О. Превентивно-примусові поліцейські засоби забезпечення публічної безпеки та порядку. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 4 (89). С. 87–95.

REFERENCES

1. Pro sily i korpysu bezpeku [About security forces and corps]. Zakon Korolivstva Ispanii. 13.03.1986. № 2/1986. Retrieved from: http://pravo.org.ua/2011-07-05-15-26-55/zarubiz_hne-zakonodavstvo.html [in Esp.].
2. Crime Prevention Strategy (2012–2020). EUCPN. Retrieved from: https://eucpn.org/sites/default/files/document/files/crime_prevention_strategy_bg.pdf [in Bol.].
3. Lord Hailshame of Maryenborne, Laws of England, Butterworths, London, 1990. P. 112, 200 [in Eng.].
4. Koch B.C.M. The Politics of Crime Prevention, Aldershort, Ashgate, 1998. P. 103.
5. Report of the Commissioner of Police of the Metropolis 1995/96, Secretary of State for the Home Department. London, 1996. P. 111.
6. Polska urzadowa programa strumyvannya zlochunnosti ta antugromadskih proyaviv “Razom bezpechniche”. Retrieved from: https://eucpn.org/sites/default/files/document/files/eucpn_crime_prevention_strategy_poland.pdf [in Pol.].
7. Anne Wyvekens. The evolving story of crime prevention in France. Adam Crawford. Crime Prevention Policies in Comparative Perspective, Willan Publishing, pp. 110–129, 2009, 978-1843924128. halshs-00458730.
8. Coul J. The Function and the Role of the Police Studies, Academy of Criminal Justice. Vol. 17 (2), Baden Wurtemberg, 1994. P. 12, 21.
9. Crime prevention in Germany. EUCPN. Retrieved from: https://eucpn.org/sites/default/files/document/files/eucpn_crime_prevention_strategy_germany.pdf [in Germ.].
10. Chyrikov D.S., Denisenko Y.M. (2017). Mizhnarodniy dosvid pravovogo regyljyvannya obigy zbroyi (na priklyadi SSHA) [International experience of legal regulation of arms circulation (using the example of the USA)]. *Visnyk Dnipropetrov'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*. 2017. № 2. P. 184–191 [in Ukr.].
11. Stepanenko K.V. (2016). Poperedzhennya policiyu zlochinnosti na regionalnomyi rivni: zarybizhniy dosvid ta yogo vprovadzhennya v Ukrayiny. [Prevention of crime by the police at the regional level: foreign experience and its implementation in Ukraine.] Dnipropetrovsk. Lira ltd. 2016. Pp. 239–241 [in Ukr.].
12. Sobakar A.O. (2017). Preventivno-primysovi policeiski zasoby zabezpechennya pyblichnoi bezpeki ta poriyadky. [Preventive and coercive police means of ensuring public safety and order]. *Visnyk Dnipropetrov'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*. 2017. № 4 (89). Pp. 87–95 [in Ukr.].