

УДК 351.74

І. О. СВЯТОКУМ,*науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ДОСВІД ВИКОРИСТАННЯ ПЛАНІВ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ВЕЛИКОБРИТАНІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

Досліджено досвід планування діяльності поліцейських підрозділів у Великобританії та можливість його застосування в Україні. Розглянуто особливості формування планів поліцейської діяльності в різних частинах Великобританії. Особливу увагу звернено на участь органів місцевого самоврядування та громадськості у формуванні планів і подальшому контролю за їх виконанням. За результатами дослідження запропоновано шляхи застосування досвіду Великобританії в Україні (складання місцевих планів поліцейської діяльності; визначення пріоритетів поліцейської діяльності; використання статистичних даних і результатів соціологічних досліджень для оцінки діяльності поліції).

Ключові слова: поліція, план поліцейської діяльності, цілі поліцейської діяльності, пріоритети поліцейської діяльності, органи місцевого самоврядування.

Sviatokum, I.O. (2016), "Experience of application of the policing plans in the United Kingdom and possibilities of its implementation in Ukraine" ["Dosvid vykorystannia planiv politseiskoi diialnosti u Velykobrytanii ta perspektyvy yoho zastosuvannia v Ukraini"], *Pravo i Bezpeka*, No. 1, pp. 64–69.

Постановка проблеми. В умовах реформування правоохоронної системи України особливої актуальності набувають проблеми імплементації сучасних методів роботи в різноманітних сферах її функціонування. Однією з найбільш масштабних реформ стало створення нового органу – Національної поліції, зокрема вперше на законодавчому рівні був закріплений сервісний характер його діяльності. Це, у свою чергу, обумовлює необхідність перегляду як пріоритетів і завдань діяльності, так і критеріїв її оцінки. У зв'язку з цим своєчасним видається дослідження передових світових практик у сфері планування поліцейської діяльності. Одна з найбільш розгалужених і розвинених систем планування поліцейської діяльності створена у Великобританії, через що дослідження її досвіду в цій сфері є актуальним.

Стан дослідження. Вивченню досвіду Великобританії у сфері поліцейської діяльності присвячено низку робіт вітчизняних науковців, зокрема Н. П. Матюхіної [1], В. О. Заросила [2], М. В. Плугатира [0] та інших. Однак питання планування поліцейської діяльності у цій державі та можливості його використання в Україні комплексно не розглядалися.

Метою статті є дослідження досвіду Великобританії у сфері складання планів поліцейської діяльності та визначення можливості його використання в Україні.

Виклад основного матеріалу. У Великобританії планування поліцейської діяльності здійснюється на декількох рівнях, що відображає достатньо складну структуру поліцейських

підрозділів. Так, у країні діє три системи поліцейських органів, законодавче регулювання діяльності яких дещо відрізняється: поліція в Англії та Уельсі, поліція Шотландії та поліція Північної Ірландії.

Практика планування поліцейської діяльності в Англії та Уельсі була законодавчо запроваджена з ухваленням Акта про поліцію [4, р. 699]. Він закріпив поділ цих частин Великобританії на 41 територію, кожна з яких обслуговується окремою територіальною поліцейською службою. Крім цього, окремі поліцейські служби були створені для столичного регіону та для міста Лондон (остання відповідає за центральну частину міста – Сіті), правове регулювання діяльності яких дещо відрізняється від решти територіальних поліцейських служб.

У 2011 році була проведена реформа системи управління територіальними підрозділами поліції. Відповідно до Акта про реформу поліції та соціальну відповідальність була запроваджена посада комісара з питань поліції та злочинності, який обирається прямим голосуванням жителів відповідної території на чотирирічний строк. Новообраний комісар у найкоротший строк складає план поліцейської діяльності та протидії злочинності. За загальним правилом план готується на весь строк повноважень комісара, однак закон дозволяє визначати й інші строки його чинності. У деяких територіальних підрозділах такі плани готуються щороку, в інших план складається на весь строк перебування комісара на посаді, однак періодично

(в багатьох випадках – щороку) оновлюється з метою врахування поточних змін.

При складанні плану поліцейської діяльності та протидії злочинності комісар має враховувати думку головного констебля (посадової особи, яка здійснює безпосереднє керівництво територіальною поліцейською службою) та комісії з питань поліції та злочинності, яка утворюється органами місцевого самоврядування, розташованими на території, де діє відповідна поліцейська служба. Крім цього, при складанні та внесенні змін до плану комісар має враховувати стратегічні вимоги Міністерства внутрішніх справ. Таким чином, у плані забезпечується врахування інтересів органів місцевого самоврядування, держави в цілому та самої поліцейської служби.

План повинен містити:

- цілі у сфері поліцейської діяльності та протидії злочинності;
- основні поліцейські заходи, що має здійснити поліцейський підрозділ;
- фінансові та інші ресурси, які планується надати поліцейському підрозділу;
- способи, якими керівництво поліції доповідалиме комісару про свою діяльність;
- критерії та методи, за допомогою яких буде оцінюватись якість роботи поліції;
- умови надання грантів на зниження рівня злочинності [5].

Дещо відрізняється порядок складання планів поліцейської діяльності у Шотландії та Північній Ірландії.

У Шотландії базовим нормативно-правовим актом, що регулює діяльність поліції, є Акт про реформування поліції та пожежної служби (в Шотландії) 2012 року [6], відповідно до якого у 2013 році територіальні поліцейські служби були об'єднані в єдину Поліцейську службу Шотландії. У зв'язку з цим на сьогодні планування поліцейської діяльності в цій частині Великобританії відбувається на двох рівнях: національному та локальному. Базою для планування є стратегічні пріоритети поліції, які визначаються Урядом Шотландії за погодженням з Шотландським управлінням поліції (органом, що формується Урядом Шотландії з метою здійснення нагляду та загального керівництва службою), головним констеблем (здійснює безпосереднє управління поліцейською службою), представниками місцевого самоврядування та іншими зацікавленими особами.

З урахуванням стратегічних пріоритетів поліції Шотландським управлінням поліції готується стратегічний план поліцейської діяльності. Відповідно до законодавства він повинен містити:

- основні цілі у сфері поліцейської діяльності;
- обґрунтування визначених цілей;
- перелік заходів, пропонованих Управлінням для досягнення визначених цілей;
- там, де це можливо, критерії, за якими оцінюватиметься ступінь досягнення визначених цілей;
- іншу інформацію щодо завдань Управління та поліцейських заходів, яку Управління вважатиме важливою [6].

У процесі підготовки стратегічного плану його проект має бути надісланий на розгляд органам місцевого самоврядування кожної з областей Шотландії, представникам констебльства й іншим зацікавленим особам з метою отримання від них пропозицій і зауважень. Доповнений проект направляється для затвердження до Уряду Шотландії, після чого його копія надається Парламенту Шотландії. Затверджений стратегічний план підлягає періодичному перегляду не рідше, ніж раз на три роки. За його результатами приймається рішення щодо підготовки нового плану або залишення старого плану в силі.

На виконання стратегічного плану на національному рівні складаються річні плани поліцейської діяльності. Цей обов'язок покладено на головного констебля. Річні плани повинні:

- містити пропоновані заходи у сфері поліцейської діяльності на рік;
- описувати, яким чином ці заходи мають сприяти досягненню головних цілей поліцейської діяльності в Шотландії, визначених стратегічним планом поліцейської діяльності;
- включати в себе іншу суттєву інформацію стосовно поліцейської діяльності [6].

На місцевому рівні (поліцейських округів) плани поліцейської діяльності складаються керівником окружного управління на основі стратегічного плану, при цьому обов'язковим є залучення органу місцевого самоврядування відповідного регіону (або регіонів) до розробки такого плану. План повинен:

- встановлювати основні пріоритети та цілі поліцейської діяльності у відповідній місцевості;
- роз'яснювати підстави вибору вказаних пріоритетів і цілей;
- містити перелік заходів, що пропонуються для здійснення поліцейської діяльності у відповідній місцевості, а також прогнозувати їх вплив на досягнення визначених пріоритетів і цілей;
- встановлювати результати, що дозволять оцінити досягнення встановлених пріоритетів і цілей;
- розкривати, який вплив пропоновані пріоритети, цілі та заходи матимуть на досягнення

цілей, визначених місцевою громадою при плануванні свого розвитку [6].

У Північній Ірландії, як і в Шотландії, діє уніфікована поліцейська служба, тому тут також функціонує дворівнева система планування. На національному рівні найбільш довгострокове та загальне планування здійснюється міністром у справах Північної Ірландії, який є членом центрального уряду Великобританії, шляхом визначення довгострокових цілей поліцейської діяльності. Відповідно до Акта про поліцію (для Північної Ірландії) 2000 року під час визначення та уточнення цілей поліцейської діяльності міністр повинен провести консультації з Радою з поліцейської діяльності Північної Ірландії (орган, на який покладається контроль і загальне керівництво діяльністю поліції в Північній Ірландії), головним констеблем, який здійснює безпосереднє керівництво поліцією, а також іншими зацікавленими особами [7].

Рада з поліцейської діяльності Північної Ірландії з урахуванням вказаних довгострокових цілей визначає власні цілі поліцейської діяльності, які можуть підлягати періодичному перегляду. При їх визначенні або внесенні до них змін Рада повинна провести консультації з головним констеблем і партнерствами у сфері поліцейської діяльності та безпеки громади (консультативні органи, що створюються в кожному з 11 поліцейських округів Північної Ірландії та до складу яких входять члени розташованих на їх території місцевих рад, а також представники громадянського суспільства). Керуючись визначеними цілями, Рада на початку кожного фінансового року готує план поліцейської діяльності. На рівні поліцейських округів складання місцевого плану поліцейської діяльності покладається на керівника відповідного округу. При складанні плану обов'язковим є проведення консультацій з відповідним партнерством у сфері поліцейської діяльності та безпеки громади [8].

Як приклад, наведемо план поліцейської діяльності в місті Единбург на 2014 рік. Ним визначено три пріоритети поліцейської діяльності, в кожному з яких визначаються цілі, що плануються досягти.

Першим пріоритетом визначено громадську безпеку. У розрізі цього напрямку визначені такі цілі:

- у сфері протидії насильству та порушенням громадського порядку – скорочення кількості насильницьких злочинів і порушень громадського порядку, пов'язаних із вживанням алкоголю;

- у сфері протидії насильству в сім'ї та статевих злочинів – підвищення рівня виявлення

насильства в сім'ї, покращення захисту дітей, які постраждали від насильства в сім'ї, та підвищення виявлення статевих злочинів;

- у сфері забезпечення безпеки публічних заходів – робота з партнерами й організаторами з метою максимізації безпеки осіб, які відвідують публічні заходи;

- забезпечення безпеки на дорогах – зменшення кількості осіб, які загинули або серйозно постраждали в дорожньо-транспортних пригодах.

Другим пріоритетом визначено скорочення проявів асоціальної поведінки. Ключовими цілями визначено:

- зниження рівня асоціальної поведінки;

- зниження рівня порушень громадського порядку;

- підвищення рівня виявлення злочинів на ґрунті расової, національної, релігійної ненависті.

Третім пріоритетом є протидія тяжкій та організованій злочинності. Основними цілями є:

- у сфері протидії незаконному обігу наркотиків – підвищення кількості виявлених торговців наркотиками та збільшення обсягів вилучених наркотиків;

- у сфері протидії крадіжкам – зниження рівня крадіжок із проникненням та збільшення кількості повернутих потерпілим цінностей.

У плані розкривається порядок визначення пріоритетів і цілей, викладених у ньому. Вони були визначені шляхом проведення стратегічної оцінки ситуації в місті, а також завдяки масштабній програмі опитування громадськості [9].

В усіх частинах Великобританії виконання планів поліцейської діяльності є обов'язковим для поліції. Так, в Англії та Уельсі Акт про реформу поліції та соціальну відповідальність зобов'язує комісара з питань поліції та злочинності й відповідного головного констебля при виконанні своїх обов'язків зважати на план поліцейської діяльності та протидії злочинності. У своєму річному звіті комісар повинен надати інформацію стосовно досягнення цілей, визначених у плані, протягом звітного року. Схожі положення діють і в Шотландії. Інформація про стан виконання стратегічного й річного планів поліцейської діяльності обов'язково міститься у річному звіті Шотландського управління поліції та річному звіті головного констебля поліції, а інформація про виконання місцевих планів поліцейської діяльності – у звітах керівників окружних управлінь, що надаються органам місцевого самоврядування.

Окремо слід зупинитися на порядку оцінки досягнення цілей, визначених планами поліцейської діяльності. Виконання цих планів є

одним із найважливіших (хоча й не єдиним) критеріїв оцінки діяльності поліцейського підрозділу. Логіка побудови планів (пріоритети поліцейської діяльності – цілі поліцейської діяльності) дозволяє досить детально аналізувати ступінь досягнення кожної з поставлених цілей і формувати гнучку систему критеріїв його оцінки. Для прикладу візьмемо річний звіт за 2014–2015 роки комісара з питань поліції та злочинності Ноттінгемширу (одна з територіальних поліцейських служб Англії). Планом було визначено сім стратегічних напрямів діяльності, ми розглянемо перший з них – захист, підтримку та допомогу потерпілим і свідкам злочинів, а також вразливим категоріям населення. У розрізі визначеного напрямку у звіті подана інформація щодо двох цілей: надання особливого пріоритету проблемам насильства у сім'ї та злочинам проти дівчат і жінок; забезпечення належного поводження з потерпілими, забезпечення належного фінансування програми підтримки потерпілих від злочинів.

Стосовно оцінки діяльності поліції у цій сфері наводиться така інформація:

- 85,4 % потерпілих повністю, дуже або достатньо задоволені послугами, наданими їм поліцією;

- 96,8 % опитаних потерпілих і свідків задоволені або дуже задоволені послугами, наданими їм у суді;

- 60,4 % респондентів погоджуються, що поліція та органи місцевого самоврядування ефективно протидіють антисоціальним проявам й іншим проблемам, пов'язаним зі злочинністю (це вище, ніж цільове значення у 60 %);

- рівень сприйняття антисоціальної поведінки досяг історичного мінімуму;

- на січень 2015 року 71,9 % потерпілих від насильства в сім'ї були задоволені наданими їм послугами (у січні 2014 року цей показник становив 92,3 %);

- кількість осіб, повторно потерпілих від насильства в сім'ї, збільшилася на 4,8 % (на 85 випадків) протягом 2014–2015 років (зміни в порядку реєстрації злочинів, удосконалення даних і підвищення довіри до поліції можуть бути факторами збільшення кількості заявлених випадків);

- дані свідчать, що загальна кількість випадків насильства в сім'ї зменшилася на 7 %, однак, враховуючи особливості вказаного правопорушення, це може не відображати реальну картину;

- кількість повторних злочинів на ґрунті ненависті, зареєстрованих протягом 2014–2015 років, збільшилася на 13 випадків (на 23,6 %), досягнувши 68 %;

- кількість осіб, повторно потерпілих від антисоціальної поведінки, збільшилася на 9,1 %, що може бути пов'язано зі зростанням схильності до повідомлення про подібні інциденти;

- кількість осіб, які загинули або зазнали серйозних поранень у дорожньо-транспортних пригодах, зменшилася на 2,8 % (метою поліції залишається зниження подібних випадків на 40 % до 2020 року) [0¹]

З наведеного фрагмента можна зробити певні висновки. По-перше, звітування організовано тематично, що дозволяє в першу чергу розкрити інформацію про ті аспекти діяльності поліції, які є найбільш важливими для місцевого населення. По-друге, привертає до себе увагу поєднання кількох джерел інформації – поліцейської статистики й результатів дослідження громадської думки, що дозволяє сформулювати більш повну картину діяльності поліції за звітний період.

Таким чином, незважаючи на наявність розбіжностей у порядку складання та реалізації планів поліцейської діяльності в різних частинах Великобританії, можна виділити низку спільних рис. Першою суттєвою особливістю планів поліцейської діяльності є їх структура. У переважній більшості вона має логіку «пріоритети поліцейської діяльності – цілі поліцейської діяльності – заходи у сфері поліцейської діяльності». Другою особливістю є залучення достатньо широкого кола зацікавлених осіб до розробки планів. Це дозволяє врахувати думку як працівників поліції, так і представників органів місцевого самоврядування й громадськості. Третьою особливістю є порядок формування звітної інформації про виконання планів поліцейської діяльності, коли здійснюється поєднання даних статистики та результатів дослідження громадської думки стосовно діяльності поліції, що створює більш повну та об'єктивну картину. Слід також наголосити, що звітування здійснюється не за централізовано встановленими формами, а виходячи зі структури самого плану, що забезпечує більшу гнучкість та інформативність стосовно тих питань, які найбільш цікавлять місцеву громаду.

Висновок. Можна виділити декілька напрямів застосування британського досвіду складання планів поліцейської діяльності в Україні. Так, складання подібних планів є цікавим у контексті реалізації положень закону України «Про Національну поліцію» щодо громадського контролю поліції (розділ VIII). Зокрема, відповідно до ст. 86 Закону з метою інформування громадськості про діяльність поліції керівники поліції та керівники територіальних органів

поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції; при цьому щорічний звіт про діяльність поліції та територіальних органів поліції повинен містити аналіз ситуації зі злочинністю в країні чи регіоні відповідно, 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 [0]. Складання таких планів із залученням керівництва територіальних органів поліції, територіальних поліцейських комісій та органів місцевого самоврядування сприятиме виробленню конкретних заходів з реалізації визначених поліцейською комісією пріоритетів, формуванню чітких критеріїв оцінки роботи територіального органу поліції органами місцевого самоврядування та

громадськістю, а також більш повному врахуванню побажань місцевих громад у діяльності поліції. При цьому врахування у планах відносно невеликого переліку пріоритетів правоохоронної діяльності дозволить спрямувати роботу поліції на актуальні проблеми, що турбують населення відповідного регіону або територіальної громади.

Слід також наголосити на доцільності використання британського досвіду з поєднання даних соціологічних опитувань і поліцейської статистики з метою оцінки досягнення визначених поліцейськими планами цілей. Подібна практика дозволить, з одного боку, оцінити діяльність територіальних поліцейських підрозділів із суто професійної точки зору, з іншого – оцінити, наскільки ефективною вважається робота поліцейських населенням відповідного регіону.

Список використаних джерел

1. Матюхіна Н. П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління : монографія / Н. П. Матюхіна ; за заг. ред. О. М. Бандурки ; Нац. ун-т внутр. справ. – Харків : Консум, 2001. – 130 с.
2. Заросило В. О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Заросило Володимир Олексійович. – Київ, 2002. – 250 с.
3. Плугатир М. В. Поліцейська служба у Великобританії та її співвідношення з інститутом цивільної служби / М. В. Плугатир // Південноукраїнський правничий часопис. – 2014. – № 3. – С. 135–139.
4. Handbook of Policing. – 2nd ed. / Tim Newburn (ed.). – Routledge, 2012. – 904 p.
5. Police Reform and Social Responsibility Act 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/13/contents/enacted>.
6. Police and Fire Reform (Scotland) Act 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislation.gov.uk/asp/2012/8/contents/enacted>.
7. Police (Northern Ireland) Act 2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislation.gov.uk/asp/2000/32/contents/enacted>.
8. Justice Act (Northern Ireland) 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislation.gov.uk/nia/2011/24/contents>.
9. Edinburgh Local Policing Plan 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scotland.police.uk/assets/pdf/142349/edinburgh/216185/217030/217034?view=Standard>.
10. Nottinghamshire Police & Crime Commissioner : Nottinghamshire Police & Crime Commissioner's Third Annual Report 2014–2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nottinghamshire.pcc.police.uk/Document-Library/Public-Information/Annual-Reports/2014-2015/Annual-Report-2014-2015.pdf>.
11. Про Національну поліцію : закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 63. – Ст. 2075.

Надійшла до редколегії 18.02.2016

СВЯТОКУМ И. О. ОПЫТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПЛАНОВ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ В УКРАИНЕ

Исследован опыт планирования деятельности полицейских подразделений в Великобритании и возможность его использования в Украине. Рассмотрены особенности формирования планов полицейской деятельности в различных частях Великобритании. Особое внимание уделено участию органов местного самоуправления и общественности в формировании планов и последующем контроле над их выполнением. По результатам исследования предложены пути использования опыта Великобритании в Украине (составление местных планов полицейской деятельности; определение приоритетов полицейской деятельности; использование статистических данных и результатов социологических исследований для оценки деятельности полиции).

Ключевые слова: полиция, план полицейской деятельности, цели полицейской деятельности, приоритеты полицейской деятельности, органы местного самоуправления.

SVIATOKUM I. O. EXPERIENCE OF APPLICATION OF THE POLICING PLANS IN THE UNITED KINGDOM AND POSSIBILITIES OF ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE

The article deals with experience of policing planning in the United Kingdom together with the possibilities to adapt it in Ukraine. Particular features of policing planning in different parts of the UK (England and Wales, Scotland, Northern Ireland) are examined. Recent developments in the planning process, including ongoing reforms of the police services, are taken into account. Trends of the policing planning process, common to all of the parts are discussed, such as its multi-tiered nature (policing priorities – policing goals – measures); active participation of a wide variety of stake-holders, including local councils and communities in the process; wide usage of opinion polls in the assessment of performance of the police forces. Particular attention is paid to the participation of the local councils and community in the planning process and subsequent control over the police activities to achieve goals set out by these plans. The way the criteria for assessing progress in meeting the goals set out by the policing plans are determined is also examined. Finally, the article concludes with the propositions on implementation of certain elements of the British policing planning framework in Ukraine, particularly in relation to the recently-adopted Law on National Police. Namely, the article proposes adoption of the policing planning process by the local police units in order to ensure transparency and comprehensiveness of the annual reports by the local police units chiefs, required by the Ukrainian legislation; implementation of the practices of setting out the policing priorities on local level, involving a wide variety of stake-holders in this process; usage of multiple sources of information including both data provided by the police statistics and results of public opinion surveys while assessing results of the police activities.

Keywords: *police, policing plan, policing goals, policing priorities, local governments.*
