

## РОЗДІЛ 4

# МОДЕЛІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

*(Яфонкін Анатолій Олексійович, кандидат юридичних наук, доцент,  
Державний податковий університет)*

На сучасному етапі обрання Україною курсу на євроінтеграцію та впровадження загальновідомих стандартів прав людини проблема належного дотримання таких стандартів у правоохоронній діяльності є актуальною й такою, яка потребує вирішення. Правоохоронні органи України, призначення яких полягає в захисті життя, здоров'я, прав і свобод людини і громадянина, повинні неухильно дотримуватися стандартів у сфері захисту прав людини в процесі здійснення своєї діяльності. Саме значне зростання рівня транснаціональної організованої злочинності, стрімка міграція населення у світі, військові події в нашій державі внаслідок збройної агресії Росії, відмінності в підготовці поліцейських кадрів у різних країнах призвели до необхідності впровадження єдиних міжнародних стандартів у діяльність правоохоронних органів [1, с. 369].

Незважаючи на процес реформування, правоохоронна система України залишається неефективною та закритою для суспільства. Україна обрала шлях формування правової держави, які зміни необхідні для забезпечення інтересів держави та суспільства. Розуміння питань регулювання та забезпечення правоохоронної сфери визначає нові, якісні й ефективні стратегії організації та діяльності правоохоронних органів. Відповідно до сучасних вимог одним із найважливіших завдань держави є верховенство права, саме тому імплементація міжнародного досвіду організації роботи правоохоронних органів є одним з найважливіших завдань правової держави. У процесі підтримання на належному рівні верховенства права задіяні всі державні інституції, особливо правоохоронні органи. Тому актуальним й надалі залишається вивчення зарубіжного досвіду в сфері державного управління загалом й у сфері організації діяльності правоохоронних органів зокрема. А це потребує адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС, спрямування до цього зусиль всіх органів влади держави та бажання українського народу на дотримання встановлених у європейських країнах стандартів [1].

Очевидно, що стандарти європейських країн беззаперечно відіграють провідну роль у трансформації правової системи України та механізмів удосконалення діяльності органів і підрозділів Національної поліції України до правової системи ЄС [1].

Велике значення з дотримання прав людини в Україні має відігравати відповідність національного законодавства європейському праві, зокрема й через запозичення позитивного досвіду функціонування правоохоронних органів і, зокрема, органів поліції, що є ключовою для нашої держави [1].

Перед правоохоронними органами України значно зросли вимоги щодо підвищення ефективності та результативності діяльності органів правопорядку. Саме в умовах інтеграційних процесів в Україні та Європейському Союзі поліцейська співпраця набуває особливого значення, що зумовлює не тільки необхідність об'єднання зусиль держави, підвищення ефективності використання наявних можливостей міжнародної поліцейської співпраці, а й прийняття на національному та міжнародному рівнях скоординованих заходів щодо вдосконалення правового регулювання [2].

Потрібно констатувати, що Національна поліція України співпрацює з відповідними правоохоронними органами зарубіжних країн, зі спеціалізованими міжнародними організаціями в різних галузях, зокрема й у галузі захисту прав і свобод людини, яка потребує нових концептуальних підходів до вирішення проблем реалізації правоохоронної функції [2].

На нашу думку, для впровадження позитивного досвіду захисту прав і свобод людини правоохоронними органами окремих передових країн ЄС в національне регулювання правоохоронної діяльності потрібно, після його ретельного вивчення, обговорення та узагальнення, враховувати особливості ментальності українського народу та держави [1].

Україна вже прийняла певну кількість нормативно-правових актів, які відповідають європейським стандартам захисту прав і свобод громадян, однак, незважаючи на те, ефективний захист цих прав залежить не тільки від кількості сучасного законодавства. Потрібні його ефективна реалізація та забезпечення, які залежать від високої правової культури як державних службовців, так і всіх громадян країни.

Безсумнівно, євроінтеграція наближає національне законодавство України до міжнародних стандартів, активно сприяючи побудові

більш прозорого та людиноорієнтованого державного апарату, зокрема й правоохоронних органів.

Згідно зі статтею 3 Конституції України «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [3].

Ці положення відповідають новим світоглядним стандартам, таким як відповідальність, повага один до одного, до права та гідності. Але це має бути не тільки на папері, а й практично дотримуватись без усяких умовностей у практичній діяльності правоохоронних органів України, яка зможе в майбутньому стати частиною ЄС [4, с. 49].

Практична реалізація прав людини є основним критерієм оцінки рівня демократичного розвитку будь-якої держави та суспільства загалом, тому потрібно реформувати правову систему, законодавче регулювання правоохоронної діяльності, вдосконалювати механізми захисту прав людини, орієнтуючись на досвід цивілізованих держав [4, с. 49].

Ставлення до поліції в Україні, м'яко кажучи, неоднозначне. Проблеми регламентації діяльності органів Національної поліції України після прийняття Закону України «Про Національну поліцію» були предметом розгляду окремих вітчизняних вчених та практичних працівників. На думку окремих дослідників, досі невирішеними залишаються питання підзвітності поліції, відсутність громадського контролю за діяльністю поліції, який був вилучений на час дії воєнного часу, відсутність періоду оприлюднення такої інформації як керівництвом територіальних органів, так і керівництвом Національної поліції України. Поза сферою регулювання залишається питання дисциплінарної відповідальності поліцейських і громадський контроль у цій сфері, оскільки в ст. 90 Закону йдеться лише про залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських, однак механізми залучення представників громадськості й досі в цьому Законі не визначено [5, с. 330].

Загальновідомо, що проблем у діяльності правоохоронних органів дуже багато, які потрібно негайно вирішувати задля скорішої адаптації діяльності Національної поліції до стандартів відповідних правоохоронних органів передових країн ЄС.

В. М. Бесчастний вважає, що в умовах модернізації всієї системи державної служби в Україні реформування органів внутрішніх справ, їх інтеграції в систему правоохоронних органів зарубіжних країн корисно звернутися до зарубіжного досвіду, зважаючи на зростаючу потребу в удосконаленні діяльності поліції України, оптимізації професійної підготовки персоналу, особливо керівного складу, здійсненні системних перетворень у правовому регулюванні службової діяльності та соціальному забезпеченні працівників органів внутрішніх справ. Водночас автор акцентує увагу на доцільності використання досвіду насамперед високорозвинених країн, які традиційно втілюють принципи правової держави, мають розвинені структури громадянського суспільства, сформовані правові системи та налагоджені механізми реалізації правових приписів [6].

Для впровадження європейського досвіду забезпечення сучасною поліцією максимальної ефективності в своїй діяльності дослідимо окремі аспекти діяльності поліцейських органів деяких провідних європейських держав з високим рівнем демократії, зокрема моделі їх правоохоронної діяльності.

Міжнародний досвід у сфері правоохоронної діяльності демонструє різноманітні моделі, відображаючи їхні унікальні історичні, культурні та соціальні контексти, які можуть бути корисними для України. Ці моделі містять різні підходи до організації роботи поліції, взаємодії з громадою, використання технологій та боротьби зі злочинністю [2; 7–9; 14–15; 19].

Загалом можна виділити кілька основних моделей, кожна з яких має свої особливості у структурі, функціях та підходах до забезпечення правопорядку, а саме:

- модель «Community Policing»;
- модель «Проактивної поліції» (Proactive Policing);
- модель «Аналітичної розвідки» (Intelligence-led Policing, ILP);
- модель «Спеціалізованих підрозділів»;
- модель «Змішаної правоохоронної діяльності» [2; 7–9; 14–15; 19].

Огляд інформаційних джерел, що присвячені діяльності поліцейських за кордоном, дає нам змогу виділити шість основних моделей реалізації ідеї «Community Policing» на практиці:

1. Поліцейське обслуговування на територіальному принципі (Area-based Policing).
2. Товариство багатьох агенцій (Multi – agency Policing).

3. Попередження злочинів силами громади (Community Crime Prevention).

4. Стратегії поліцейсько-громадського контакту (Police – public Contact Strategies).

5. Територіально базовані піші патрулі (Area – based Foots Patrols).

6. Залучення громади та консультування з ними (Community Involvement and Consultation) [7, с. 63].

Розглянемо детальніше деякі з них.

***Модель «Поліцейське обслуговування на територіальному принципі»  
(Area-based Policing)***

1. Поліцейське обслуговування на територіальному принципі, або Area-based Policing, передбачає закріплення за поліцейськими певних районів для забезпечення їхньої безпеки та порядку. Основна ідея – покращити взаємодію з громадою та більш ефективно реагувати на місцеві потреби та проблеми [8].

Принцип цієї моделі полягає в тому, що кожен поліцейський відповідає за певний район (наприклад, квартал, вулицю), що дає змогу йому краще знайомитися з місцевими мешканцями, їхніми проблемами та потребами у сфері безпеки [8].

Перевагами моделі «Поліцейського обслуговування на територіальному принципі (Area-based Policing)» є:

– покращення взаємодії з громадою: Поліцейські стають більш доступними та знайомими для мешканців, що сприяє довірі та співпраці;

– ефективніше реагування на потреби: Знайомство з районом та його особливостями дає змогу поліції краще розуміти та вирішувати місцеві проблеми;

– профілактика злочинів: Більш тісна взаємодія з громадою допомагає виявляти та запобігати злочинам на ранніх стадіях;

– посилення відчуття безпеки: Мешканці відчують себе більш захищеними, знаючи, що є поліцейський, відповідальний за їхній район [8].

Впровадження Area-based Policing може охоплювати: регулярні обходи закріплених територій, проведення зустрічей з мешканцями, спільне вирішення проблем з місцевими лідерами та організаціями [8].

Area-based Policing добре поєднується з іншими принципами поліцейської діяльності, такими як Community Policing (поліцейське обслуговування, орієнтоване на громаду) та Multi-agency Partnerships (партнерство між різними агентствами) [8].

Розглянемо застосування цієї моделі правоохоронної діяльності у США.

Правоохоронні органи США, що діють на різних рівнях (федеральному, штату, округу та громади), функціонують достатньо автономно, підпорядковуючись не одне одному, а відповідним місцевим органам влади. Інакше кажучи, на рівні міста департамент поліції підпорядкований органу міського самоврядування, ним же формується та фінансується. Наявність відносин підпорядкування між органами місцевого самоврядування та департаментом поліції обумовлює достатньо високий рівень взаємодії між ними. За цих умов першим її напрямом є формування керівництва поліції органами місцевого самоврядування. У США не існує єдиного встановленого порядку організації поліцейських департаментів, однак за загальним правилом їх очолює начальник поліції, що призначається органами міської влади. Крім того, для великих міст характерним є розділення стратегічного та оперативного керівництва департаментом поліції. Перший напрям діяльності покладається на комісара поліції, який часто є цивільною особою та відповідає за вироблення політики у сфері правоохоронної діяльності, визначення пріоритетних цілей діяльності поліції; другий – на начальника поліції, який відповідає за безпосередню реалізацію завдань, покладених на департамент. Водночас саме посада комісара відповідає за відповідність стратегічних цілей департаменту поліції загальній політиці органів місцевого самоврядування у сфері правоохоронної діяльності. Незважаючи на те, що поліцейські департаменти входять у систему органів місцевого самоврядування, їх діяльність є достатньо автономною, що забезпечує неупередженість та професійність у виконанні ними своїх обов'язків. З іншого боку, у ході реалізації своїх правоохоронних функцій виникає необхідність й інших форм взаємодії з органами місцевого самоврядування. Найбільш відомим та поширеним способом залучення громадськості та органів місцевого самоврядування до роботи у сфері попередження правопорушень та забезпечення громадського порядку є практика Community Policing. Вперше вона була реалізована саме у США у 80-х роках ХХ сторіччя, звідки вона поширилась й у інші держави. Департамент юстиції США визначає три ключових компоненти community policing:

– партнерство в громаді – співпраця між поліцією й особами та організаціями, яким вона служить, з метою вироблення відповідей на проблеми та підвищення довіри поліції;

– організаційні перетворення – забезпечення відповідності управління, структури, кадрового та інформаційного забезпечення вимогам партнерства у громаді та дієвого вирішення проблем;

– вирішення проблем – процес дієвого та систематичного дослідження виявлених проблем з метою вироблення ефективних рішень [8, с. 593].

У контексті взаємодії з органами місцевого самоуправління особливе значення набуває партнерство в громаді. Воно базується на тому, що поліція досить рідко може комплексно вирішити проблеми безпеки у громаді, покладаючись лише на власні сили. Відповідно, заохочується співпраця з якнайширшим колом осіб та організацій, зацікавлених у безпеці місцевої громади. Перелік таких осіб та організацій є достатньо широким, від індивідуальних представників громади (громадські активісти, волонтери, лідери суспільної думки, приватні підприємці) до органів місцевого самоврядування. Кінцевою метою подібного партнерства є спільне вирішення виявлених проблем та підвищення суспільної довіри до поліції. Міністерство юстиції США визначає такі організаційні елементи *community policing* [8–9]:

1. Прийняття філософії «Community Policing». Сприйняття «Community Policing» на рівні поліцейського управління проявляється в інтеграції його філософії у завдання, нормативно-правові акти, систему оцінки діяльності, підбору підготовки та просування персоналу по службі та інші системи й заходи, що визначають організаційну культуру. Організаційні системи підтримують орієнтацію на надання послуг і підкреслюють важливість співпраці окремих підрозділів всередині органу з метою підтримання «Community Policing». Впровадження філософії «Community Policing» може проходити поступово і спочатку лише в окремих спеціалізованих підрозділах, але кінцевою метою має бути повне впровадження на рівні органу загалом [8–9].

2. Децентралізоване прийняття рішень та відповідальність. У системі «Community Policing» окремі офіцери отримують можливість вирішувати проблеми та приймати рішення у сфері службової діяльності як колективно, так й індивідуально. Лідерство вимагається та заохочується на кожному рівні, а працівники є відповідальними за рішення, які вони прийняли та результати заходів, вжитих ними для вирішення проблем та зниження рівня злочинності у громаді [8].

3. Фіксована територіальна відповідальність та широке коло обов'язків. У community policing управління, прийняття рішень, розстановка кадрів в основному засновані на територіальному принципі. Працівники призначаються на визначені території на конкретний період часу з метою налагодження співпраці та партнерства між населенням та правоохоронними органами, та відповідають за зниження рівня злочинності на закріпленій території. Межі між зонами відповідальності визначаються на підставі особливостей громади, а не офіційних кордонів [8–9].

4. Використання добровольців. «Community Policing» заохочує використання людських ресурсів поза правоохоронними органами. Добровільна діяльність передбачає активну участь громадян у роботі правоохоронних органів. Правоохоронні органи ознайомлюють громадськість зі способами такого партнерства з метою посилення ролі «Community Policing» та забезпечують ефективні засоби залучення громадян. Зусилля добровольців можуть допомогти зменшити затрати часу працівників поліції і дозволити постійному особовому складу зосередитись на превентивній діяльності [9].

5. Засоби підтримки. Існує багато видів засобів підтримки, що сприяють переходу поліцейських підрозділів до «Community Policing». Наприклад, інформаційні технології та системи можуть сприяти «Community Policing» через надання офіцерам доступу до інформації про злочини та правопорушення, що дає змогу здійснювати аналіз проблем та скорочує витрати часу працівника на виконання адміністративних задач. Крім того, технологічні та аналітичні ресурси дають змогу підрозділу своєчасно збирати інформацію про проблеми, пов'язані зі злочинністю, що сприяє кращому використанню ресурсів та персоналу, надаючи працівникам краще розуміння проблем. Така інформація має бути доступною не лише для працівників поліції, але й для громадськості. Нарешті, підготовка з питань «Community Policing» може сприяти успішному впровадженню її філософії. Вона надає альтернативні можливості правоохоронної діяльності та впливу на проблеми, пов'язані зі злочинністю. Підготовка з питань «Community Policing» повинна бути впроваджена в усі елементи підготовки для всіх працівників підрозділу та бути доступною для громади [8–9].

Основними заходами, що рекомендує Департамент юстиції США в рамках «Community Policing», є:

- розміщення інформації про злочини на вебсайті поліції;

#### **Розділ 4. Моделі правоохоронної діяльності: міжнародний досвід**

---

- проведення регулярних зустрічей з представниками місцевого бізнесу;
- участь працівників поліції та органів місцевого самоврядування на зустрічах асоціацій домовласників;
- побудова робочих відносин із засобами масової інформації;
- інформування громадян про ініціативи поліції у сфері протидії злочинності;
- залучення волонтерів;
- функціонування поліцейської академії для громадян;
- побудова робочих відносин з іншими службами місцевого самоврядування;
- отримання інформації від партнерів щодо природи та рівня пріоритетності проблем у громаді;
- вироблення нових рішень з партнерами у режимі «мозкового штурму»;
- залучення партнерів у процес вирішення проблем;
- використання піших та велосипедних патрулів;
- залучення партнерів до впровадження заходів, направлених на вирішення проблем [8–10].

Узагальнено дані заходи об'єднують у шість базових моделей community policing (які часто використовуються поряд одна з одною):

1) поліцейське обслуговування, засноване на територіальному принципі (Area-Based Policing) – полягає у закріпленні за працівниками поліції певної частини міста, в якій він відповідає за здійснення поліцейської діяльності. Основною ідеєю моделі є те, що невелика група працівників поліції, за якою закріплена певна частина населеного пункту, мають кращі знання місцевих особливостей, мають кращі контакти (зокрема, неформальні) з лідерами громади, що підвищує ефективність роботи у сфері забезпечення громадського порядку та попередження правопорушень;

2) міжвідомче партнерство (Multi-Agency Partnerships) – полягає у координації дій поліції та міських служб у сфері протидії правопорушенням, виробленні комплексних, міжвідомчих та міждисциплінарних підходів до забезпечення безпеки громади [10, с. 84];

3) попередження злочинів силами громади (Community Crime Prevention) – передбачає інфраструктурні, культурні зміни, а також фізичну зміну оточення району, направлені на зниження рівня

злочинності; подібна модель може реалізовуватись у різних формах: сусідський дозор, змішані патрулі за участі поліцейських та представників громади, облаштування проблемних ділянок району тощо;

4) стратегія поліцейсько-громадського контакту (Police-Public Contact Strategies) – полягає у розширенні контактів поліції з членами громади (відкриття контактних центрів обслуговування громадян, відвідування поліцейськими громадян з метою виявлення проблем, які їх турбують);

5) територіальні піші патрулі (Area-Based Foot Patrols) – полягає у закріпленні поліцейських за одним маршрутом упродовж тривалого часу з метою кращого вивчення ситуації на ньому;

б) залучення громади та консультування з громадами (Community Involvement and Consultation) [8–10].

Так, можна вести розмову про два рівні взаємодії органів місцевого самоврядування та поліції у Сполучених Штатах Америки. З одного боку, існує підпорядкування поліції владі міста, що обумовлює широкі контрольні функції міської ради та мера стосовно правоохоронців та наявність значного переліку важелів впливу на них, передусім – фінансових. З іншого боку, практика Community Policing забезпечує партнерство поліції з іншими міськими службами у сфері протидії злочинності та забезпечення громадського порядку [8–11].

Водночас, вивчаючи досвід функціонування поліції США, потрібно мати на увазі історичні особливості формування її системи. Поліцейські служби в багатьох містах формувалися «знизу» як напівофіційні органи самоорганізації громадян з метою підтримання порядку, що й зумовлює різноманітність підходів до функціонування поліцейських служб у різних частинах держави. Також потрібно взяти до уваги федеративний устрій Сполучених Штатів Америки, що зумовлює надзвичайно високий рівень децентралізації правоохоронних органів, який не повною мірою відповідає традиціям їх функціонування в Україні. З іншого боку, потрібно звернути увагу на те, що значна частина заходів у сфері Community Policing можлива і без внесення змін до чинного законодавства, що, за умов розширення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні робить їх достатньо перспективними [11].

Так, основними концептуальними та науково-практичними аспектами положеннями моделі Community Policing є такі:

1. Це організаційна стратегія, що дає змогу поліції та місцевим мешканцям співпрацювати, спільно вирішувати проблеми правопорушень, 408 злочинності й соціальних конфліктів. Громадяни у визначеному обсязі та в легальний спосіб отримують доступ до процесу правоохоронної діяльності стосовно охорони правопорядку та можуть брати участь у цій діяльності. Оптимальне вирішення актуальних суспільних проблем потребує пошуку нових підходів до роботи з боку поліції із залученням «знань» населення [12].

2. Модель Community Policing вимагає участі в її реалізації всього особового складу поліції, тому кожен її співробітник зобов'язаний зрозуміти важливість якісно нових підходів до роботи, способів вирішення проблем району. За цією концепцією покладається велика відповідальність на виконавців, які обов'язково повинні мати високий професійний рівень та добре усвідомлювати свої завдання [12].

3. Community Policing передбачає формування нового типу обов'язків співробітника поліції (офіцера з Community Policing), який здійснював би прямий зв'язок між поліцією та населенням «обличчям до обличчя» на території обслуговування [12].

4. Із виконанням основних завдань поліції (виклики поліції, арешти, затримання, викриття та розслідування кримінальних проявів тощо) модель Community Policing покладає завдання налагодження та розвитку тісних взаємозв'язків з мешканцями на відповідній території, їх групами, а також у намаганні покращити життя певного району [12].

5. Community Policing зумовлює становлення нового типу взаємовідносин (ділових, дружніх, довірливих і партнерських) між поліцією та громадянами на основі довіри [12].

6. Ця модель зміщує акценти у роботі з реагування на попередження та профілактику [12].

7. Community Policing насамперед націлено на захист тих вразливих верств суспільства, які можуть стати об'єктом злочину: неповнолітніх, людей похилого віку, національних меншин, людей з низьким рівнем матеріального забезпечення, безпритульних тощо [12].

8. Це не обмежена тактика, яка використовується лише в певний особливий період, це повністю новий, сучасний спосіб мислення і цивілізованого відповідального ставлення поліції до громадян і, навпаки – громадян до поліції [12, с. 97–99].

***Модель «Проактивної поліції» (Proactive Policing)***

Проактивна стратегія превенції в поліцейській діяльності – це комплекс заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням, а не лише на їхнє розкриття. Вона охоплює виявлення та усунення причин і умов, що сприяють злочинності, а також роботу з потенційними правопорушниками. Міжнародний досвід показує, що ефективність такої стратегії значно вища, ніж традиційна реактивна модель, коли поліція реагує на вже скоєні злочини [13].

Термін «проактивна діяльність» застосовується для позначення всіх моделей організації діяльності, ціллю яких є запобігання або зменшення злочинності та правопорушень і які не є реактивними з погляду зосередження, насамперед, на розкритті злочинів, що тривають, або на розслідуванні, або реагування на злочини, які вже сталися. У безперервних пошуках способів більш ефективної боротьби зі злочинністю зрозуміло одне: ідеальне рішення – це запобігти вчиненню злочинів [13, с. 65].

Перспектива поступального розвитку поліції полягає у сприйнятті концепції «проактивної діяльності», що передбачає пріоритетність реалізації прогностично-превентивної функції і дає можливість цілеспрямовано впливати на сферу охорони правопорядку. У поліцействі ствердилася думка щодо можливості ототожнення проактивної діяльності поліції переважно з превентивними поліцейськими заходами [13].

Концепція проактивної діяльності сприяє перегляду ієрархії форм виконання службових чинностей службовцями поліції.

До проактивних форм діяльності поліції доцільно віднести: реалізацію системних практичних заходів у рамках цільових поліцейських превентивних програм; налагодження партнерської взаємодії з населенням; створення у громадських місцях поліцейських офісів міні-ділень; залучення членів територіальних громад до участі у заходах з охорони публічного порядку, особливо забезпечення пішого патрулювання з метою підвищення щільності поліцейських сил і досягнення ефекту присутності, а також виявлення та артикуляції існуючих проблем і пошуку оптимальних способів їх вирішення. Проактивна діяльність можлива за наявності суспільної довіри до поліції, що може бути поглиблена в контексті реалізації комплексних державних заходів, спрямованих на викорінення правового нігілізму, упорядкування інфраструктури населених пунктів, розробки і впровадження

цільових національних і регіональних локальних проєктів тощо. Ключовим суб'єктом ствердження концепції проактивної діяльності є інститут дільничних інспекторів, які на рівні територіальної громади уособлюють інститут поліції, практично реалізують соціальну значущу функцію офіцера першого контакту, що полягає в наданні населенню допомоги не лише в умовах існування реальної загрози, але й під час вирішення повсякденних проблем [13].

Проактивна діяльність поліції, безпосереднім чином впливає на рівень відчуття безпеки населення, що в провідних європейських державах визнано одним з основоположних критеріїв оцінки ефективності діяльності поліції як спеціалізованого інституту виконавчої влади, покликаного здійснювати превенцію правопорушень, а також виявляти і нейтралізувати загрози для публічної безпеки та порядку. Відчуття безпеки зумовлено рівнем розвитку суспільства, ефективністю діяльності правоохоронних органів, рівнем правової культури та домінуючою системою цінностей [13].

Так, глибинний сенс реформування інституту поліції полягає у зміні концептуальних засад службово-оперативної діяльності, тобто відході від державно-орієнтованих пріоритетів і ствердженні філософії суспільно-орієнтованої проактивної діяльності. Ґрунтована на принципі децентралізації поліція повинна чітко усвідомлювати спектр існуючих проблем у сфері публічної безпеки на локальному рівні та вирішувати їх у тісній взаємодії з населенням через реалізацію моделі Community Policing. Споживачем поліцейських послуг має бути визначений обиватель (член територіальної громади), який водночас є основним оцінювачем ефективності діяльності поліції щодо виявлення й усунення існуючих загроз для охоронюваного державною блага [14].

Однією із сучасних моделей проактивної правоохоронної діяльності, яка стрімко розвивається завдяки блискавичному розвитку комп'ютерних технологій, є модель здійснення правоохоронної діяльності на основі прогнозів (Predictive Policing). Хоча у правоохоронній практиці органів і підрозділів Національної поліції є деякий набутий досвід проведення прогнозування, проте наукове дослідження сучасного зарубіжного досвіду в цій сфері може бути корисним для приведення такого організаційного напрямку діяльності до найновіших практик прогнозування, яке використовується не лише як додатковий організаційний напрям діяльності, а як самостійна модель побудови правоохоронної практики [15].

Нині програми попереджувальної поліції використовуються поліцейськими департаментами ряду штатів США, як-от Каліфорнія, Вашингтон, Південна Кароліна, Аризона, Теннессі, Нью-Йорк та Іллінойс [15].

Програми діяльності поліції на основі прогнозів поліції також були впроваджені у Великобританії та Європі, наприклад, у поліції округу Кент, у Нідерландах [16].

Здійснення правоохоронної діяльності на основі прогнозів (Predictive Policing) у форматі самостійної моделі в сучасному виразі є правоохоронною інновацією. Ця модель передбачає застосування різних кількісних методів для того, щоб заздалегідь ідентифікувати приблизний час, місце або осіб, які матимуть стосунок до злочину. І хоча не можна сказати, що модель є повністю новою, проте адаптація до потреб правоохоронної діяльності математичних алгоритмів прогнозування, використання сучасних систем штучного інтелекту дають змогу на практиці побачити конкретний результат [17, с. 13].

Здійснення правоохоронної діяльності на основі прогнозів (Predictive Policing) межує з рядом проблем, які впливають на її ефективність. До таких проблем варто віднести високу вартість організації та підтримки інфраструктури моделі діяльності поліції на основі прогнозів (Predictive Policing), що може призвести до її обмеженого використання. На нашу думку, модель роботи поліції на основі прогнозів варто сприймати як додаткову спроможність, і вміле її застосування може позитивно вплинути на результативність застосування обмежених ресурсів (сил і засобів) поліції для успішної реалізації своєї місії із запобігання поширенню злочинності [15–17].

Так, застосування проактивних підходів до організації правоохоронної діяльності фундаментально ґрунтується на сучасних можливостях оперативних підрозділів кримінального аналізу, оскільки аналітичні дослідження сформували додаткову, недоступну раніше спроможність визначати значення з великих та надвеликих обсягів даних, що становить критично важливу роль у прийнятті ефективних організаційних і тактичних рішень щодо застосування гласних та негласних правоохоронних ресурсів для досягнення максимального результату в протидії поширенню злочинності та породжуваних нею проблем (зниження рівня довіри до правоохоронних та державних інститутів, поширення страху тощо). Варто зазначити, що обґрунтування

застосування гласних та негласних правоохоронних ресурсів до окремих осіб чи груп осіб за результатами проведення аналітичного дослідження криміногенних даних потребує застосування зважених підходів, оскільки межує із проблемою дотримання принципу прав та свобод громадян [18].

Модель здійснення правоохоронної діяльності на основі прогнозів (Predictive Policing) націлена на стратегічне та оперативно-тактичне прогнозування та реалізовується через застосування чотирьох етапів [18]:

- 1) збір даних;
- 2) аналіз об'єктів прогнозування, виокремлення їх ознак, найбільш значущих для проведених аналітичних досліджень; формування вихідних гіпотез, встановлення зв'язків між різними об'єктами, пояснення причин їх виникнення у реконструкції картини минулого й формуванні розуміння про події в майбутньому;
- 3) заходи втручання (загальні, індивідуальні та проблемно-орієнтовані);
- 4) оцінка результативності застосованих заходів та повернення до збору даних [18].

Ця модель передбачає [18]:

- активне виявлення та запобігання злочинам до їх скоєння;
- поліція використовує дані, аналітику та передові технології для виявлення потенційних злочинців та загроз.

Прикладами застосування цієї моделі в правоохоронній діяльності є США, Скандинавські країни та Нідерланди.

До переваги застосування цієї моделі потрібно віднести: зниження рівня злочинності; ефективне використання ресурсів; швидке реагування на загрози [18].

**Модель «Аналітичної розвідки» (Intelligence-led Policing, ILP):**

1994 року у Великій Британії вперше було впроваджено поліцейську діяльність, керовану аналітичною розвідкою. Її метою було «зменшення рівня злочинності та підвищення громадської безпеки» [8, с. 6]. Поліція графства Кент, перебуваючи під тиском щодо необхідності зниження злочинності та зіткнувшись зі скороченням фінансування, запровадила такого роду новацію, в результаті якої впродовж трьох років відбулося зниження злочинності на понад 22 відсотки [19, с. 7].

ILP – термін, що виник у Великій Британії з того, що раніше називалося Кентською поліцейською моделлю. Ця модель набула значного розвитку, особливо після терористичної атаки на Всесвітній торговельний центр 11 вересня 2001 року у США, коли потреба в удосконаленні розвідувальної діяльності, охоплюючи навчання, обмін інформацією та активізацію міжвідомчої співпраці на місцевому, регіональному та державному рівнях, стала цілком очевидною [19].

Модель ILP з практичного боку є управлінським інструментом, що допомагає керівникові (або особі, що ухвалює рішення) приймати найбільш ефективне та результативне рішення щодо розподілу ресурсів (людських, зокрема інтелектуальних, матеріальних тощо) [19].

Відмінною рисою моделі ILP є те, що це сучасна модель правоохоронної діяльності, яка передбачає інкорпорування розвідувальної (кримінальної) аналітичної функції в загальну місію правоохоронної системи [19].

Оперативна (розвідувальна) інформація про злочинну діяльність є результатом застосування аналітичного процесу, який передбачає збір даних, їх перевірку та оцінку, застосування алгоритмів опису цих даних та їх аналізу, що дає змогу визначити значення цих даних (що ці дані загалом означають). Відповідь на це запитання дає змогу отримати якісно нові знання, які набувають статусу розвідувальних (аналітичних) даних – Intelligence, що слугують основою для прийняття обґрунтованих управлінських рішень, щодо виконання поліцейських завдань [19].

Особливо ефективно аналітична розвідка (Intelligence) впливає на спроможність тієї чи іншої правоохоронної установи щодо протидії організованим формам кримінальних проявів. Аналітична розвідка забезпечує правоохоронну установу інформацією та рекомендаціями, що дають змогу їй ефективно використовувати наявні ресурси та бюджет. Продукти аналізу злочинності – аналітична розвідка надає правоохоронним органам можливість виявляти та розуміти закономірності діяльності організованих форм злочинності, що поширюють свій злочинний вплив не лише на місцевому регіональному, чи національному рівні а й, що найважливіше, і на міжнародному. Після виявлення організованих форм злочинної активності та ідентифікації закономірностей їх функціонування правоохоронні органи можуть розпочинати оцінку поточних тенденцій їх функціонування, що дає змогу розробляти прогнози розвитку криміногенної ситуації та планувати і

реалізовувати дієві заходи профілактичного характеру (запобігати поширенню злочинного впливу) [19].

Аналітична розвідка також може використовуватися для інформаційної аналітичної підтримки оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування, проте її можливості значно масштабніші – аж до підготовки рекомендацій щодо ефективного використання людських та матеріальних ресурсів правоохоронних органів. Аналітична розвідка забезпечує управлінську ланку правоохоронного органу інформацією, з урахуванням якої мають ухвалюватися масштабні рішення та визначатися відповідні об'єкти розслідувань (окремі особи чи кримінальні угруповання), які становлять найбільший ризик та зумовлюють максимальну, порівняно з іншими, кількість кримінальних загроз [19].

Концептуально аналітична розвідка – це застосування аналітичного процесу до криміногенної інформації з метою отримання знань, які пояснюють глибинні причинно-наслідкові зв'язки у злочинних процесах. Такі знання у формі розуміння в моделі ІЛР мають найбільше, визначальне значення, порівняно з іншими моделями правоохоронної діяльності. Це вимагає вдосконалення, а іноді і нових аналітичних знань і навичок у правоохоронних органах [19].

Надаючи аналітикам можливість опрацьовувати зареєстровані криміногенні дані, оперативники та слідчі отримують можливість використовувати готовий оперативно-аналітичний продукт, а не первинну інформацію. Проведення поглибленого аналітичного дослідження проблем злочинності досвідченими аналітиками створює передумови вирішення завдань проактивної протидії злочинності [20]:

1) аналітична розвідка окреслює конкретно тенденції злочинності як за географічною ознакою, так і в часових рамках;

2) у зв'язку з тим, що аналітична розвідка надає можливість мати більше інформації щодо місць ймовірного скоєння кримінальних проявів, більше часу та зусиль можливо витратити на їх попередження;

3) оскільки час витрачається більш продуктивно, співробітники мають більше можливостей у наданні допомоги своїм колегам у разі потреби [20].

Двома концептуальними (базовими) складовими компонентами моделі ІЛР є вироблення (формулювання) «розвідувальної аналітики» і використання такої розвідувальної аналітики для організації управлінських процесів (визначення напрямів діяльності) [19–21].

До переваг запровадження моделі ІЛР потрібно віднести також:

1) викриття злочинних технологій та причетних до них фізичних і юридичних осіб здійснюється за допомогою обробки великих масивів інформації з використанням програмних продуктів кримінального аналізу (Maltego, Palantir, Big Data, Watson тощо);

2) зосереджується увага на викритті злочинних груп, кримінальної інфраструктури, схем та технологій вчинення злочинів, які суттєво впливають на криміналізацію суспільних відносин та їх розслідуванні;

3) супроводжується змінами структурно-функціонального та законодавчого характеру, зокрема спрощенням процедури досудового розслідування, зміною підходів до визначення достатності й допустимості доказів, а також прийняття управлінських рішень, формуванням довіри до поліцейського органу та соціального захисту його співробітників, відповідно, зниженням корупційних ризиків;

4) визначення стратегій боротьби зі злочинами та тактики розслідування кримінальних проваджень здійснюється через методологію оцінки ризиків та загроз (SWOT, PEST, SOСТА тощо) [21].

Важливість застосування сучасних зарубіжних методологій оцінки ризиків та загроз у частині організованої злочинності та тяжких злочинів є пріоритетом у правоохоронній практиці, оскільки з метою реалізації Стратегії національної безпеки України [22] та зобов'язань, узятих Урядом за Угодою 249 про асоціацію між Україною та ЄС [23], держава повинна вжити заходів щодо імплементації стандартів та політики ЄС у цій сфері. Зокрема, в ЄС використовується ЕМРАСТ. ЕМРАСТ (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats) [24] – це Європейська мультидисциплінарна платформа проти злочинних загроз, тобто комплексний підхід до внутрішньої безпеки, що охоплює заходи від контролю зовнішніх кордонів, поліції, митниці до управління інформацією, навчання та профілактики, тобто – це механізм об'єднання правоохоронних принципів чи концепцій ЄС та України [19–23].

Важливим концептуальним положенням є те, що впровадження моделі ІЛР дає змогу:

– удосконалити механізми накопичення, обробки, оцінки та аналізу інформації й привести систему аналізу інформації у відповідність до європейських стандартів;

- упровадити сучасні технології для послідовної багатоаспектної оцінки криміногенної обстановки й прогнозування її розвитку на всіх рівнях управління;

- забезпечити розвиток міжнародного та міжвідомчого співробітництва з питань обміну інформацією та спільного аналізу загроз;

- створити ефективну і гнучку систему підготовки персоналу з питань інформаційного аналізу [19–23].

Впровадження моделі ILP – це складний процес, що охоплює багато напрямів діяльності працівників різних підрозділів, керівний склад середньої та вищої керівної ланки (які ухвалюють рішення вищого рівня або/та формують політику), а також структурні, організаційні та телекомунікаційні зміни (зміни в інфраструктурі IT та комунікації) [19–23].

У Великій Британії експеримент з упровадження цієї моделі проводився вкрай ретельно. Практика підготовки та імплементації розвідувальної аналітики в діяльність органів та підрозділів поліції була визначена пріоритетним завданням.

Варто зазначити, що існує багато спільних рис між ILP та проактивною моделлю підзвітності CompStat (скорочення від COMPUter STATistics – комп'ютерна статистика), тому важливо визначити вичерпні складові, які розмежовують такі самостійні проактивні моделі правоохоронної діяльності.

Модель проактивної правоохоронної діяльності CompStat – це управлінський процес у межах системи управління ефективністю, який передбачає аналіз статистичних даних про злочини та порушення громадського порядку для підготовки засобів для вирішення поточних та перспективних проблем. Назва моделі підзвітності CompStat має вказівку на засоби її реалізації – комп'ютерне порівняння статистичних показників для виявлення змін з усього масиву накопичених даних для своєчасного та ефективного реагування на тенденції у сфері злочинності. Модель ILP застосовується до всіх злочинів та всіх загроз і зосереджується на складній організованій злочинності.

Цінність проактивної моделі підзвітності CompStat полягає у виявленні нових, значних серій злочинів чи тяжких злочинів у межах юрисдикції (тобто, «гарячих точок») на основі своєчасного аналізу повідомлень про кримінальну активність. Аналіз даних, зафіксованих як повідомлення про злочини, може надати важливу інформацію про

такі складники криміногенної ситуації як географічні параметри та спосіб вчинення злочинів. Проаналізовані отримані відомості можна використовувати для прогнозування злочинних випадків у найближчому майбутньому. Така інформація може бути корисною для визначення заходів реагування, зокрема надання описової інформації, наприклад, про поведінку зловмисників, об'єктів, на які спрямовують зусилля злочинці, про інструменти, які використовують для отримання злочинного результату тощо. Такі відомості співробітники правоохоронних органів можуть використовувати для затримання злочинців, зриву злочинної діяльності або зміни в середовищі, яке володіє характеристиками, сприятливими для прояву кримінальної активності. Отже, під час реалізації моделі підзвітності CompStat аналітики аналізують повідомлення про інциденти, у той час як під час реалізації моделі ILP аналітики здійснюють пошук та аналіз інформації, яка може вказувати на існування загрози та чинників, що впливають на їх існування [23].

Так, модель ILP формує здатність використовувати сучасні інформаційно-аналітичні можливості та програмно-технічні засоби, що дає змогу визначати нові, раціональні, цілеспрямовані стратегії діяльності правоохоронних органів. ILP допомагає модернізувати й реформувати правоохоронну діяльність, використовуючи нове поєднання процесів, структур і технологій відповідно до вимог часу, проте її реалізація не може однозначно гарантувати успіх. Основним висновком є те, що успіх чи невдача в реалізації моделі ILP залежить не від технологій, організаційних структур чи процесів, а від людей [23].

Як підсумок, можна стверджувати, що ця модель базується на зборі, аналізі та використанні інформації про злочинність для прийняття рішень щодо правоохоронної діяльності [23].

Поліція використовує дані про злочинців, злочини та тенденції для розробки стратегій і тактик боротьби зі злочинністю.

Прикладом активного застосування зазначеної моделі правоохоронної діяльності є: Велика Британія, Австралія, США.

До основних переваг застосування цієї моделі є ефективне використання ресурсів, точне націлення на злочинність, зниження рівня злочинності.

Останнє: попри дорогу вартість інфраструктури ILP і наявність обмежених ресурсів поліцейських організацій, ця модель діяльності повинна знайти свою реалізацію у правоохоронній діяльності України [19–23].

*Модель «Проблемно-орієнтованої поліцейської діяльності»  
(Problem-Oriented Policing, POP)*

Однією з позитивних поліцейських практик зарубіжних країн можна вважати відому в усьому світі модель «Проблемно-орієнтованої поліцейської діяльності» (Problem-Oriented Policing, POP), яка спрямована на подолання основних причин правопорушень та порушення публічного порядку [19–25].

Модель проблемно-орієнтованої діяльності поліції, розроблена професором Університету Вісконсін-Медісон Г. Гольдштейном (H. Goldstein), є поліцейською практикою, яка передбачає виявлення та аналіз конкретних проблем злочинності та порушень громадського порядку, з метою розробки ефективних стратегій реагування на них [19–25].

Модель Г. Гольдштейна (H. Goldstein) була розширена 1987 року вченими Дж. Еком (J. Eck) і В. Спелманом (W. Spelman). Вчені розробили просту методологію SARA, яка набула широкого визнання, зокрема в моделі Problem-Oriented Policing. SARA – це абревіатура, що позначає чотири кроки, які поліція має дотримуватися під час впровадження Problem-Oriented Policing: сканування, аналіз, реагування та аналітична оцінки (SARA) для вирішення проблем, зниження рівня злочинності, порушень громадського порядку і страху перед злочинами, а також покращення якості громадян та уявлення про роботу поліції [19–25].

Модель Problem-Oriented Policing є однією з небагатьох дійсно комплексних (усеохоплювальних) моделей правоохоронної діяльності. Це не просто оперативна тактика або техніка управління, її реалізація має наслідки для всієї правоохоронної діяльності [25].

Проблемно-орієнтована модель діяльності поліції є аналітичним методом розробки тактики зменшення злочинності.

У звіті Національної дослідницької ради США (the National Research Council) за 2004 рік запропоновано такий опис Problem-Oriented Policing та того, як методологія SARA працює на практиці: «Серцевина проблемно-орієнтованої поліції полягає в тому, що ця концепція закликає поліцію аналізувати проблеми, що може містити більше інформації про жертв, а також правопорушників, а також ретельно обмірковувати, чому вони зібралися разом, де вони це зробили. Необхідно дослідити та задокументувати взаємозв'язок особи, місця

та, здавалося б, не пов'язаних між собою подій. Далі поліція повинна виробляти відповіді, які можуть виходити за рамки традиційної поліцейської практики... Нарешті, модель Problem-Oriented Policing вимагає від поліції оцінити, наскільки добре вона реалізовує свою місію. Аналізу підлягають питання: чи дали вжиті заходи очікуваний результат? Які саме заходи спрацювали? Що стало причиною невдач (неправильні міркування чи правильні міркування, проте існували труднощі у їх належному застосуванні?)» [25].

Потрібно констатувати, що модель правоохоронної діяльності, орієнтованої на певну проблематику (Problem-Oriented Policing / POP), ґрунтується на проактивному виявленні проблем у громаді та розробці продуманих, індивідуальних відповідей для усунення основних причин проблем з метою розробки значущих та ефективних рішень.

Досвід практичної реалізації положень моделі діяльності поліції, орієнтованої на певну проблематику (Problem-Oriented Policing), узагальнено Центром проблемно-орієнтованої поліції (Center for Problem-Oriented Policing, США), фахівцями якого підготовлено діаграму «25 методів попередження ситуаційної злочинності», яку поділено на п'ять категорій [26].

Такими категоріями є:

1. Вжити заходів, щоб збільшити зусилля злочинців для вчинення протиправних дій.
2. Підвищити ризики того, що злочинці будуть викриті в разі спроби вчинення протиправних дій.
3. Зменшити користь (винагороду), яку отримують злочинці, якщо вони вчиняють злочин.
4. Зменшити кількість обставин (провокативних чинників), які можуть спонукати людей до протиправних дій.
5. Вилучити виправдання (прибрати виправдання, спростивши дотримання закону та надаючи людям нагадування про його дотримання) [25–26].

Поліцейські, що реалізують модель проблемно-орієнтованої діяльності поліції, тісно співпрацюють із партнерами від громади та використовують модель SARA в різних місцях. Найпоширенішими заходами є заходи ситуативного попередження правопорушень: ремонт огорож, встановлення чи покращення освітлення, встановлення дорожніх шлагбаумів, «лежачих поліцейських», систем відеоспостереження. Співробітники поліції мають залучати власників бізнесу та

менеджерів з оренди нерухомості до покращення заходів безпеки, ділової практики та інших форм запобігання та співпраці. Інші види діяльності, спрямовані на вирішення причин проблем, охоплюють організацію громади (наприклад, проведення опитувань громад та інших форм охоплення громадян), соціальні послуги (наприклад, покращення рекреаційних можливостей для молоді), естетичні покращення громади тощо [25–26].

На відміну від більшості інших поліцейських моделей і філософій, модель правоохоронної діяльності, орієнтованої на певну проблематику (Problem-Oriented Policing), розглядає те, як поліція повинна розуміти свої функції та як обирати ефективний підхід до роботи. У підсумку модель пропонує специфічний механізм для цього. Відповідно, модель Problem-Oriented Policing потрібно розглядати не як альтернативу інших підходів, а радше як всеохоплювальний підхід, який залишає простір для їх імплементації (включення) [26].

Варто підкреслити, що з моделлю Problem-Oriented Policing є сумісними й інші сучасні поліцейські моделі правоохоронної діяльності.

Так, Community Policing (модель здійснення правоохоронної діяльності, орієнтованої на потреби громад) – це філософія, яка просуває організаційні стратегії, які підтримують систематичне використання партнерських відносин і методів вирішення проблем, щоб проактивно вирішувати негайні проблеми через усунення умов, які викликають проблеми громадської безпеки, такі як злочинність, порушення громадського порядку, соціальний безлад і страх злочинності [27].

Попри те, що модель Problem-Oriented Policing часто переплітається з моделлю здійснення правоохоронної діяльності, орієнтованої на потреби громад (Community Policing), ці моделі все-таки не є тотожними. Існує ймовірність сплутати модель проблемно-орієнтованої поліцейської діяльності (Problem-Oriented Policing) з моделлю правоохоронної діяльності, орієнтованої на потреби громад (Community Policing). Водночас основним напрямом діяльності поліції, орієнтованої на громаду, є поліпшення відносин між правоохоронними органами та громадянами, тоді як проблемно-орієнтована поліція залежить від інформації громадян про проблемні аспекти у громадах [28].

Аналіз використання моделі Problem-Oriented Policing показав, що вона може обмежити поширення злочинності та правопорушень. Науковими дослідженнями також виявлено загальний позитивний

вплив моделі на різні типи проблем і типи злочинів, виміряні різними способами. Також використання проблемно-орієнтованої моделі діяльності поліції може бути особливо ефективним у «гарячих точках» [29].

Також встановлено, що стосовно вирішення різних видів проблем, ефективність моделі Problem-Oriented Policing проявляється і в таких напрямках:

- модель Problem-Oriented Policing ефективна для зниження злочинності в місцях підвищеного ризику;
- якщо реалізація моделі Problem-Oriented Policing відбувається у взаємодії із громадою, то в підсумку ця модель є потенційно ефективною для поліпшення відносин із такою громадою;
- якщо під час реалізації моделі Problem-Oriented Policing відбувається збір та опрацювання порад від громади, і ці поради реалізуються, у підсумку це може потенційно призвести до виявлення та нейтралізації більш серйозних злочинів [29].

Загалом потрібно констатувати, що модель Problem-Oriented Policing стала однією з найбільш широко прийнятих і використовуваних стратегій у американській поліцейській діяльності. На це вказує і прийняття моделі Problem-Oriented Policing основними федеральними агентствами та національними поліцейськими групами, і створення національних нагород за ефективних програм вирішення проблем у межах моделі Problem-Oriented Policing. Управління поліцейських служб, орієнтованих на громаду (COPS, США), прийняло модель Problem-Oriented Policing як ключову стратегію. Центр проблемно-орієнтованої поліції (Center for Problem-Oriented Policing, США) розробив понад 70 проблемно-орієнтованих посібників для поліції. Бюро допомоги правосуддю (Bureau of Justice Assistance, США) також профінансувало створення проблемно-орієнтованих посібників, заходів реагування та інструментів їх реалізації. Дослідницький форум (Police Executive Research Forum, США) визначив модель Problem-Oriented Policing як «потужний інструмент у поліцейському арсеналі», і, починаючи з 1980-го року, почав проводити щорічну національну конференцію для оприлюднення та просування стратегій Problem-Oriented Policing. 1993 року в США була заснована премія Германа Гольдштейна за «досконалість вирішення проблем». У Великій Британії 1999 року засновано премію «Tilley Awards» за ініціативи вирішення проблем у межах моделі Problem-Oriented Policing, щоб відзначити

проекти, які досягли успіху у вирішенні проблем, з якими стикаються поліція, суб'єкти взаємодії та представники громад [29].

Потрібно зазначити, що висвітлення позитивного зарубіжного досвіду проактивного впливу на проблеми, які повторюються, становить підвищений інтерес для профілактичної правоохоронної складової діяльності вітчизняних правоохоронних органів. Сформований та апробований зарубіжний досвід застосування ефективних методів правоохоронної діяльності є суттєвим вкладом у вирішенні сучасної вітчизняної проблемно-орієнтованої правоохоронної діяльності [29].

#### *Модель «Спеціалізованих підрозділів»*

Варто зазначити, що модель спеціалізованих підрозділів у правоохоронній діяльності передбачає створення окремих підрозділів, кожен з яких має чітко визначені функції та завдання, що дає змогу більш ефективно реагувати на різноманітні правопорушення та загрози. Ці підрозділи можуть охоплювати кримінальну поліцію, патрульну поліцію, органи досудового розслідування, поліцію охорони, спеціальну поліцію, а також поліцію особливого призначення.

Розглянемо діяльність правоохоронних органів Німеччини.

Федеральна поліція Німеччини – федеральний правоохоронний орган у Німеччині, який підпорядкований Міністерству внутрішніх справ Німеччини. Звичайні поліцейські органи Земельної поліції (нім. *Landespolizei*) існують у кожній федеральній землі й підпорядковуються земельним урядам.

Основними завданнями Федеральної поліції Німеччини є:

– охорона кордону, що охоплює перевірку паспортів (тільки в аеропортах, оскільки всі сусідні країни входять до Шенгенської зони) та охорону морських кордонів. Оскільки Німеччина є учасником Шенгенської угоди, Федеральна поліція Німеччини є частиною Європейського агентства з охорони кордонів та берегів;

– охорона федеральних будівель, наприклад, Палацу Бельвю, резиденції Федерального президента Німеччини, будівель Федерального конституційного суду та Федерального верховного суду;

– реагування на значні внутрішні події;

– охорона міжнародних аеропортів та залізниць;

– протидія тероризму (GSG 9);

– діяльність повітряних маршалів (правоохоронці в літаках, завданням яких є недопущення захоплення літака терористами);

- забезпечення міжнародних поліцейських місій ООН та Європейського Союзу;
- охорона деяких німецьких посольств;
- забезпечення рятувальних операцій на гелікоптерах.

Також Федеральна поліція може допомагати земельній поліції у виконанні її обов'язків на прохання земельного уряду. Зазвичай цим займається Поліція швидкого реагування (нім. *Bereitschaftspolizei*), яка допомагає у випадках демонстрацій, масових заворушень та надзвичайних ситуацій. Також є слідчі, які проводять розслідування в межах компетенції Федеральної поліції.

У Федеральній поліції Німеччини працює 40 000 осіб, з яких:

- 30 000 офіцерів поліції;
- 21 000 забезпечують охорону кордонів, залізниці та аеропортів;
- 6 000 служать у Поліції швидкого реагування;
- 3 000 служать у цих підрозділах:
- Центральний офіс комунікацій та інформації;
- GSG 9;
- Авіаційний підрозділ;
- 10 000 цивільних працівників;
- 6 800 працівників, які виконують адміністративні функції та функції підтримки;
- 2 000 міграційних інспекторів.

Для вирішення окремих спеціальних завдань створені та функціонують спеціальні підрозділи:

– авіаційний підрозділ, який прямо підпорядкований Головному управлінню в Потсдамі. У ньому є 5 авіаційних ескадронів у містах Фюлендорф (північ), Блумберг (схід), Фульдатал (центр), Обершляй-сгайм (південь) та Занкт-Аугустін (захід), у розпорядженні яких є 132 гелікоптери. Його обов'язки: спостереження за кордоном, спостереження за об'єктами залізниці, допомога під час серйозних інцидентів та катастроф у Німеччині і за кордоном, проведення повітряних пошукових операцій, пошук зниклих осіб, пошук злочинців, допомога земельним поліціям та іншим федеральним чи місцевим органам влади, транспортування осіб, яким загрожує небезпека, транспортування гостей федерального уряду;

– спецпідрозділ GSG 9. GSG 9 BPOL (абр. від нім. *GSG 9 der Bundespolizei*, до 2005 року абр. від нім. *Grenzschutzgruppe 9*, укр. *Група*

охорони кордонів 9) – це спецпідрозділ Федеральної поліції Німеччини, який спеціалізується на боротьбі з тероризмом, звільненні заручників та знешкодженні вибухівок. Він має штаб-квартири в Занкт-Аугустіні і Берліні.

З 1 серпня 2017 року він підпорядковується 11-му управлінню Федеральної поліції [30].

Наразі цей підрозділ Федеральної поліції використовується переважно для боротьби з особливо тяжкими злочинами, які для рядових поліцейських надто небезпечні.

На відміну від Загонів спеціального призначення (SEK) Земельної поліції (нім. *Landespolizei*), які створені для виконання аналогічних завдань, GSG 9 є федеральним підрозділом. GSG 9 може бути задіяний до операцій на території, що підпадає під юрисдикцію державної поліції, лише за згодою відповідної федеральної землі. За рішенням Федерального міністерства внутрішніх справ Німеччини GSG 9 може бути задіяний у спеціальних операціях і за межами Німеччини за згодою відповідної країни, де буде проходити така спецоперація. На відміну від закордонних місій Бундесверу, для залучення GSG 9 до операцій за кордоном не потрібна згода Бундестагу.

GSG 9 є членом мережі європейських спецпідрозділів Atlas. У міжнародному порівняльному конкурсі Original SWAT World Challenge (OSWC) у США GSG 9 переміг 2005 та 2006 рр. проти подібних спеціальних підрозділів поліції зі Сполучених Штатів, Японії та Канади. З 1983 року GSG 9 організовує змагання Combat Team Conference, які проводяться кожні чотири роки, «неофіційний чемпіонат світу поліцейських і військових спеціальних підрозділів». GSG 9 також підтримує дружні контакти з різними підрозділами в інших країнах. До них належать морські котики США, Delta Force і HRT ФБР. GSG9 також регулярно тренується та обмінюється ідеями з ізраїльським Yamam.

Спеціальна підготовка особового складу охоплює базову підготовку (чотири місяці), тиждень важкої роботи, спеціальну підготовку (відповідно до запланованого тактичного розгортання відповідного офіцера) і завершальний кар'єрний тест з підготовки. Якщо претендент успішно пройшов усі ці станції, він або вона отримує значок діяльності асоціації та буде призначений до одного з оперативних підрозділів на посаду офіцера поліції спеціального призначення.

Додатковою кваліфікацією для особливих оперативних ситуацій є високоточна стрільба, пірнання та стрибки з парашутом у військовому вільному падінні (навчання та підвищення кваліфікації проходить у десантно-транспортному училищі), а також спостережна служба (розвідка міліцією). Оперативні водолази GSG 9 регулярно проводять тренування з бойовими плавцями Бундесверу в Еккернферде з метою обміну досвідом щодо тренувальних процедур та обладнання.

Техніка ближнього бою / самооборони в основному базується на бойових мистецтвах боксу, кікбоксингу, дзюдо, вінгун та ескрими. Техніки арешту або стримування сягають своїм корінням насамперед у бойові мистецтва дзюдзюцу (джиу-джитсу) або вінгун. Окремі офіцери GSG 9 також беруть участь у навчальних курсах, які проводить Командування спеціальних сил (KSK) Бундесверу.

GSG 9 нараховує в своїх рядах 300 співробітників, які розділені на три оперативних підрозділи:

- GSG 9/1 – спеціалізується на проведенні антитерористичних дій у стандартних умовах, 100 осіб особового складу;
- GSG 9/2 – антитерористичні дії на суднах та інших морських об'єктах, 100 осіб особового складу;
- GSG 9/3 – група десантників-парашутистів, 50 осіб особового складу.

Кожен загін ділиться на оперативні групи, кожна налічує п'ять осіб. Ці групи не статичні – залежно від умов, можуть бути сформовані спеціалізовані групи бійців, що складаються з необхідних у конкретній ситуації бійців з різними навичками і здібностями. Крім оперативних груп, у складі GSG 9 є:

– штабна група, вертолітна ланка, навчальний загін, загін зв'язку та інформації, група техніків і підрозділ постачання [30];

– федеральна поліція швидкого реагування (нім. *Bundesbereitschaftspolizei*) – спецпідрозділ, призначений для припинення масових безладів, забезпечення публічної безпеки та охорони публічного порядку під час зборів, мітингів, демонстрацій та інших масових заходів;

– підрозділи забезпечення доказів та затримання (нім. *Beweissicherungs- und Festnahmeinheiten*, абр. BFE) – це спеціалізовані німецькі поліцейські сили, що входять до складу мобільних поліцейських підрозділів (нім. *Polizeikräfte*) земельних поліцій та федеральної

поліції. Вони виконують особливі завдання зі збереження доказів та затримання підозрюваних у вчиненні злочинів, а також надають підтримку іншим поліцейським підрозділам під час поліцейських операцій;

- центральний офіс комунікацій та інформації;
- водна поліція.

Отже, Німеччина передбачає також діяльність спеціалізованих підрозділів для боротьби з конкретними видами злочинів (наприклад, кіберзлочинність, організована злочинність, тероризм).

Потрібно зазначити, що співробітники цих підрозділів мають глибокі знання та досвід у відповідній галузі.

Прикладом застосування моделі «Спеціальних підрозділів» є різні країни Європи та США.

Перевагами застосування зазначеної моделі є ефективна боротьба зі складними видами злочинів, захист суспільства від загроз.

#### ***Модель «Змішаної правоохоронної діяльності»***

Правоохоронні системи розвинених країн світу, насамперед Франції, Великобританії, Німеччини, Сполучених Штатів Америки, Канади, Японії та інших, мають великий досвід боротьби зі злочинністю та охорони публічного порядку.

Впровадження моделі «Змішана правоохоронна діяльність» передбачає систему, у якій різні правоохоронні органи (такі як поліція, прокуратура, судова система та інші) взаємодіють та координують свої зусилля для досягнення загальних цілей, таких як забезпечення безпеки, законності та правопорядку. Ця модель передбачає розподіл праці та спеціалізацію між різними правоохоронними органами, а також тісну співпрацю і обмін інформацією для ефективного виконання покладених на них завдань [29–30].

Ця модель правоохоронної діяльності поєднує різні підходи та методи в роботі правоохоронних органів для забезпечення громадського порядку та боротьби зі злочинністю. Вона охоплює як традиційні, так і сучасні інноваційні методи, спрямовані на ефективне виконання завдань правоохоронної діяльності та досягнення оптимальних результатів [29–30].

Змішана правоохоронна діяльність – це вид державної діяльності, яка поєднує в собі різні функції та заходи для забезпечення правопорядку й законності. Вона охоплює як безпосереднє виконання правоохоронних функцій (наприклад, розкриття злочинів, забезпечення

громадського порядку), так і юридичний супровід правоохоронної діяльності (наприклад, робота юрисконсульта, експерта з інтелектуальної власності та інше) [29–30].

Основними напрямками діяльності зазначеної моделі є:

- забезпечення громадського порядку;
- оперативно-розшукова діяльність;
- досудове розслідування;
- забезпечення законності та правопорядку;
- профілактика правопорушень;
- юридичний супровід правоохоронних органів;
- експертна діяльність тощо [29–30].

Так, у рамках змішаної моделі кожний правоохоронний орган має свої специфічні функції і компетенції. Наприклад, поліція здійснює охорону суспільного порядку і розслідує злочини, прокуратура стежить за дотриманням законності, а судова система розглядає справи і виносить вирoki.

Для ефективної роботи органи правопорядку мають координувати свої дії і здійснювати обмін інформацією. Це може охоплювати сумісні операції, обмін даними про злочини та підозрюваних, а також координацію зусиль під час розслідувань резонансних справ та справ, розслідування яких потребує великих зусиль [29–30].

Наведемо приклади змішаної діяльності:

– під час розкриття злочину поліція може проводити розслідування, прокуратура здійснювати нагляд за слідством, а судова система розглядає справу та виносить вирок;

– під час здійснення нагляду за дотриманням правил дорожнього руху поліція може виявляти порушення, а судова система розглядає справи про порушення правил дорожнього руху;

– у разі виникнення масових безпорядків поліція може забезпечити суспільний порядок, а прокуратура наглядати за дотриманням законності під час застосування заходів примусу [29–30].

Перевагами застосування цієї моделі є:

– підвищення ефективності правоохоронної діяльності за рахунок їх спеціалізації та координації дій;

– покращення якості діяльності за рахунок обміну досвідом та знаннями між різними правоохоронними органами;

– надійний захист прав і свобод громадян завдяки тісній взаємодії різних правоохоронних органів [29–30].

Однак потрібно вказати й на недоліки цієї моделі правоохоронної діяльності:

- потенційна складність координації зусиль між різними правоохоронними органами;
- ризик виникнення конфліктів унаслідок невідповідності компетентностей та інтересів;
- необхідність створення ефективних механізмів обміну інформацією і координації [29–30].

Прикладом застосування такої моделі є більшість країн світу, зокрема і Україна.

Так, змішана модель правоохоронної діяльності являє собою складну, але ефективну систему, яка дає змогу використовувати сильні сторони кожного правоохоронного органу для забезпечення безпеки, законності та правопорядку.

**Висновок.** 1. Розвиток міжнародних стандартів у правоохоронної діяльності бере свій початок від міжнародних стандартів прав людини, під якими розуміють основні норми міжнародного права, що формуються на основі поваги прав і основних свобод людини, які закріплюють еталони та моделі цивілізаційного орієнтиру для розвитку правової сфери держав.

2. Вибір конкретної моделі правоохоронної діяльності залежить від багатьох чинників, охоплюючи історичні особливості країни, соціально-економічні умови, рівень злочинності та багато іншого. Важливо враховувати міжнародний досвід, але адаптувати його до специфіки України, враховуючи потреби та особливості нашої держави. Оптимальним підходом є поєднання різних моделей, що дає змогу досягти максимальної ефективності в боротьбі зі злочинністю та забезпеченні громадського порядку.

Вивчення міжнародного досвіду дає можливість Україні:

- визначити сильні та слабкі сторони існуючих моделей;
- запозичити ефективні практики та інструменти;
- попередити помилки, які були допущені іншими країнами;
- зробити вітчизняну правоохоронну діяльність більш ефективною та орієнтованою на потреби громадян.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Савчук Р. М. Поняття та система міжнародних стандартів правоохоронної діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 369–373.
2. Товпига Л. М. Міжнародний досвід регулювання поліцейської діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С. 333–336.
3. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (зі змінами і доповненнями). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 03.12.2025).
4. Макеєва О. М. Права людини в системі базових європейських цінностей. *Юридичний вісник*. 2022. Т. 2, № 63. С. 48–55.
5. Банчук О. А. Діяльність національної поліції України: прозорість та підзвітність громадськості. *Правова держава*. К. : Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2017. Випуск 28. С. 325–332.
6. Бесчастний В. М. Міжнародний досвід у діяльності міліції України. *Віче*. 2009. № 24.
7. Голуб М. В. Community policing: сутність та складові елементи. *Право і Безпека*. 2012. № 1. С. 62–67.
8. Siegel, Larry J. *Criminology*. Belmont : Wadsworth Publishing, 2014. 528 p.
9. United States Department of Justice. COPS Community-Oriented Policing Services. Organizational Elements. URL : <http://www.cops.usdoj.gov/default.asp?Item=477>
10. Rosenbaum, Dennis P. Evaluating Multi-Agency Anti-Crime Partnerships: Theory, Design, and Measurement Issues. *Evaluation for Crime Prevention: Crime Prevention Studies Volume*. 2002, 14, pp. 171–225.
11. Зарубіжний досвід організації взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування в контексті децентралізації державної влади : наук.-метод. рек. / Бугайчук К. Л., Гузь В. А., Святокум І. О., Чумак В. В. Харків : Харк. нац. ун-т. внутр. справ, 2015. 44 с.
12. Білас А. І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2016. 227 с.

13. Пядишев В. Г. Поліцейська діяльність на основі аналітичних даних: зміна обличчя запобігання злочинності – досвід США. *Імплементация ILP 501 моделі в Україні* : матеріали круглого столу, м. Одеса, 15 бер. 2023 р. Одеса : ОДУВС, 2023. С. 65–68.

14. Проневич О. С. Проактивна діяльність поліції (міліції) як складова сучасної парадигми охорони правопорядку. *Форум права*. 2011. № 3. С. 639–641.

15. Zach Friend. Predictive Policing: Using Technology to Reduce Crime. FBI Law Enforcement Bulletin / Federal Bureau of Investigation. Retrieved 8 February 2018.

16. Rienks Rutger. Predictive Policing: Taking a Chance for a Safer Future. 14 Jul, 2015.

17. Федчак І. А. Концептуальні та наукові засади сутності та становлення моделі запобігання злочинності: Превенція злочинів за допомогою зміни навколишньої інфраструктури (Crime Prevention Through Environmental Design – CPTED). *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 8. С. 437–440.

18. Федчак І. А. Теорія та практика застосування проактивних моделей правоохоронної діяльності : дис. ... д-ра юрид. наук зі спец. 12.00.09. Львів, 2024. 598 с.

19. Anderson, Richard (1997). Intelligence-Led Policing: A British Perspective. Angus Smith, editor. Lawrenceville, NJ : IALEIA.

20. Звіт про оцінку потреб щодо впровадження моделі поліцейської діяльності керованої аналітикою (Intelligence Led Policing / ILP) в Національній поліції України. КМЄС в Україні. 20 січня 2017 р.

21. Про деякі питання запровадження в діяльність центральних органів виконавчої влади системи оцінки СОСТА Україна : постанова Кабінету Міністрів України від 26.01.2022 № 59.

22. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020.

23. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Угоду ратифіковано із заявою Законом від 16.09.2014 № 1678-VII. Документ 984\_011. Редакція від 25.10.2022, підстава 845\_001-22.

24. Цикл політики ЄС – EMPACT. URL : <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-statistics/empact> (дата звернення: 08.12.2025).

25. Hinkle J. C., Weisburd D., Telep C. W., Petersen K. Problem-oriented policing for reducing crime and disorder: An updated systematic review and metaanalysis. *Campbell Systematic Reviews*. 2020. Vol. 16, Issue 2. P. 1–86.

26. Twenty Five Techniques of Situational Prevention. Center for ProblemOriented Policing. URL : <https://popcenter.asu.edu/sites/default/files/library/25%20techniques%20grid.pdf> (дата звернення: 05.12.2025).

27. Community Policing Defined. COPS Office. Washington, D.C. : U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services. 2009.

28. Problem-oriented policing. URL : [https://en.wikipedia.org/wiki/Problemoriented\\_policing](https://en.wikipedia.org/wiki/Problemoriented_policing) (дата звернення: 08.12.2025).

29. Tilley Awards & Submissions. Arizona State University. Center for Problem-Oriented Policing. URL : <https://popcenter.asu.edu/content/tilley-awardsubmissions> (дата звернення: 09.12.2025).

30. GSG 9 ist die Spezial- und Eliteeinheit der Bundespolizei: Kommandeur Jerome Fuchs. In: SWR1 Leute, 26. Dezember 2018.