

Віталій Терехов,
здобувач Міжрегіональної Академії
управління персоналом

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Досліджено міжнародний досвід особливостей, специфіки та структури відносин із взаємодії при забезпеченні безпеки на місцях. Узагальнено функції та напрямки безпекової політики органів місцевої влади, які здійснюються в США, Канаді, Великобританії, Сербії та Сінгапурі. Проаналізовано ефект від результатів впровадження технологій «розумне місто» в стратегію місцевої безпеки, проаналізовано досвід функціонування центрів безпеки та обґрунтовано доцільність їх створення в Україні.

Ключові слова: міжсуб'єктна взаємодія, муніципальна безпека, органи місцевого самоврядування, розумне місто, функції безпекової діяльності.

Терехов В.

Международный опыт взаимодействия субъектов обеспечения муниципальной безопасности

Исследовано международный опыт особенностей, специфики и структуры отношений по взаимодействию при обеспечении безопасности на местах. Обобщено функции и направления безопасности органов местной власти, которые осуществляются в США, Канаде, Великобритании, Сербии и Сингапуре. Проанализирован эффект от результатов внедрения технологий «умный город» в стратегию местной безопасности, проанализирован опыт функционирования центров безопасности и обоснована целесообразность их создания в Украине.

Ключевые слова: межсубъектное взаимодействие, городская безопасность, органы местного самоуправления, умный город, функции деятельности по обеспечению безопасности.

Terehov V.

International experience of municipal safety support subjects interaction

In the article the author researched the international experience of the peculiarities, specifics and structure of the interaction relationship in the field of security of the places. The author summarizes the functions and directions of security policy of local authorities in the United States, Canada, the United Kingdom, Serbia and Singapore. The author analyzed effect of the introduction «smart city» technologies into a strategy of local security. Also, the author analyzed the experience of functioning of the security centers and substantiated the feasibility of their creation in Ukraine.

Keywords: inter-subjective interaction, municipal security, local self-government bodies, smart city, functions of security activity.

Оскільки реформування муніципальної безпеки відбувається на початковому етапі у зв'язку зі стартом реформ, вивчення міжнародного досвіду міжсуб'єктної взаємодії дасть можливість запозичити та впровадити його ключові ідеї і в Україні.

Загалом у світі комунікаційні безпекові платформи діють за різноманітними правовими статусами (починаючи від органів влади та закінчуючи громадськими утвореннями), моделями, функціями.

Вже в 1988 р. у Спокані (Штат Вашингтон США) було відкрито «Центр превенції злочинності» (Crime Prevention Center), який об'єднував сили місцевих органів влади, поліції, а також окремих жителів міста. Такі Центри були обладнані приймальнями, де жителі могли вільно викласти свої проблеми, звернутися з проханнями або подати скарги [2]. Пілотний проект послугував прикладом для впровадження подібної практики і в інших країнах.

У 2012 р. у Канаді було започатковано проект попередження та боротьби зі злочинністю в громадах. Урядом (а саме національною розвідкою) Канади розроблено та імплементовано в законодавство практичний Посібник для вибору оптимальної моделі попередження злочинності на місцевості (Guide to Select Model and Promising Crime Prevention Programs) [11]. У Посібнику пропонується стратегія взаємодії, що передбачає міжсуб'єктну (органи поліції, місцева громада, місцеві органи влади, інші учасники) співпрацю на таких етапах системи реагування на злочинність: запобігання правопорушень, раннє втручання, застосування санкцій. На кожному етапі населення громади може втручатися до ходу процесу. Наприклад, при виборі санкцій суддею, можливим видається застосування арешту, інтенсивного умовного засудження, ув'язнення та піклування про неповнолітніх правопорушників, а також безперервний варіант реабілітації з урахуванням думки громади [8].

Досить розвинена система та культура міжсуб'єктної безпекової взаємодії на місцях й у Великобританії. У державі діють «Інформаційні пункти поліції» (Police Information Point) [2], що зосереджують різноманітні джерела інформації, у тому числі і про надзвичайні ситуації, та транслюють їх до компетентних служб. З-поміж іншого, вони можуть залучати декілька «бригад» реагування одночасно. У плані місцевої безпекової політики Велика Британія є чудовим прикладом наслідування. Справа в тому, що за Британськими традиціями конституційної демократії, на місцях зосереджуються значні повноваження аж до статусу автономії. Питанням безпеки органи місцевої комуни опікуються сповна. До прикладу, у місті Йорк органами місцевої влади (City of York Council) періодично розробляються Стратегії безпеки міста. Правовими передумовами посилення акценту на питаннях взаємодії, як відзначається у Стратегії громадської безпеки на 2017–2020 рр., стало прийняття ще у 1998 р. Акту про злочини та безпорядки, у якому містяться положення про обов'язок працювати разом у формулюванні та реалізації стратегій, спрямованих на подолання місцевої злочинності та розладу, зменшення випадків рецидиву правопорушення [10]. У Стратегії громадської безпеки на 2017–2020 рр. відзначається також, що зниження злочинності та антисоціальної поведінки є важливим елементом у покращенні життя жителів Йорку. Це досягається через партнерські відносини, зокрема, в попередньому втручанні та запобіганні правопорушень шляхом використання волонтерської участі жителів громади у таких безпекових заходах [10]. Суб'єктами партнерської взаємодії виступають: органи місцевого самоврядування (City of York Council); місцева поліція (North Yorkshire Police); офіс кримінальної поліції (Office of the Police and Crime Commissioner); пожежна та рятувальна служби (North Yorkshire Fire & Rescue); служби реабілітації (Humberside, Lincolnshire & North Yorkshire Community Rehabilitation Company); міська рада громадського здоров'я (City of York Council Public Health); медичні установи та поліклініки (Vale of York Clinical Commissioning Group) [10].

Об'єктами безпекового партнерства згідно зі згадуваною стратегією є: річки та дороги, центр міста, протидія шкоді, спрямованої на жителів громади, всі види антисоціальної поведінки, організована злочинність, запобігання неправомірному вживанню наркотиків, надмірному вживанню алкогольних речовин та тютюнопопалінню [10].

Основна суть Стратегії громадської безпеки на 2017–2020 рр. – це побудова концепту такої діяльності, яка містить чітке розмежування об'єктів небезпек та відповідальних за їх врегулювання суб'єктів та базується на обов'язковій community impact (зворотному партнерстві). Таким чином, кожна безпекова функція містить об'єкт безпекової діяльності (необхідний режим політики протидії загрозам на зазначеному об'єкті в залежності від тих чи інших обставин, подій), суб'єктів, які відповідальні за її реалізацію, зміст та зворотну підтримку з боку населення у формі рекомендаційних дій.

Цікавим також виглядає безпековий досвід міста Мідвей (Великобританія), який демонструє підвищену увагу до питань комунікації у сфері безпеки. Про це свідчить функціонування Спільноти з безпекового партнерства (*Community Safety Partnership*), автономної державно-громадської організації, яка займається виключно питаннями комунікацій у сфері безпеки міста. Стратегія діяльності *Community Safety Partnership* у Мідвеї затверджується на чотири роки і щорічно уточняється. У ній закладається концепція взаємодії, режим, форми, методи пріоритетні напрямки взаємодії [9]. *Community Safety Partnership* об'єднує низку агентств державного сектора, включаючи органи місцевої на центральній владі, які займаються наданням медичної допомоги, рятувальними роботами, боротьбою зі злочинністю, правопорушеннями, антисоціальною поведінкою, неправомірним вживанням алкогольних напоїв та тютюнових виробів. У Спільноту також включені представники служби пробачії (реабілітації), цивільного страхування тощо [9]. У Стратегії безпекової взаємодії на 2016–2020 рр. безпекові функції, які є предметом міжсуб'єктного партнерства, диференційовані на такі напрямки: протидія наркоторгівлі та зловживання наркотиками, екологічна безпека, антисоціальна поведінка, попередження правопорушень та злочинів, попередження домашнього насильства, забезпечення безпеки дорожнього руху [9]. Слід відзначити розроблену систему оцінки комунікації та її результатів у формі порівняння статистики проявів ризиків та небезпек за кожною безпековою функцією.

Дещо схожим є досвід досліджуваної взаємодії у Сінгапурі. Зокрема, виходячи із невеликої площі, центри безпеки іменуються «Сусідські центри поліції» (Neighbourhood Police Centre), що створені ще в 1997 р. [12]. На сьогодні Neighbourhood Police Centre – це високорозвинені комунікативні інформаційно-аналітичні центри, основані на системі ризик-менеджменту, що базуються на спільній безпековій діяльності поліції, громадян тощо. Окрім інформації про безпеку в місті та допомоги населенню, вони надають підтримку (у тому числі психологічну та емоційну) жертвам насильства та антисоціальної поведінки [2]. Мета створення офісів кореспондувалася не тільки із наближенням поліцейських функцій до громад, але й

полягала у забезпеченні інтеграції правоохоронної з іншими видами соціально-реабілітаційної діяльності в соціальну безпеку міста [4]. *Neighbourhood Police Centre* в Сінгапурі працює у форматі площадки комунікації населення, волонтерів, служб порятунку (Emergency Response Team) задля швидкого реагування з метою підтримки місцевого порядку та безпеки. Відповідно до міжнародного стандарту, не позбавлені Центри і гарячих ліній за такими напрямках: надзвичайні ситуації, поліція (для інформації, пов'язаної із вчиненням злочинів), дорожня поліція (безпека дорожнього руху) [1].

Ідея впровадження програми сусідньої варти активно обговорюється і вже застосовується в Україні. Її зміст полягає у взаємодії мешканців будинків із поліцією. Це вид комунікації, коли члени громад та об'єднань співвласників багатоквартирних будинків тісно взаємодіють з поліцейськими: повідомляють правоохоронцям про підозрілі ситуації, вчинені правопорушення, ведуть діалог щодо превенції порушень закону. Поліцейські у межах «Сусідської варти» практично цілодобово підтримують контакт із мешканцями будинків, допомагаючи вирішувати локальні проблеми [3]. Для більш глибокої інтеграції «Сусідської варти» позитивним буде інтеграція таких практик у нормативні акти Кабінету Міністрів України, а також Безпекові стратегії та плани територіальних громад.

Особливим чином відзначається участь органів місцевої влади як ключових учасників міжсуб'єктної взаємодії в Уельсі. Свою координаційну участь місцеві органи забезпечують у таких напрямках: планування заходів безпеки на випадок надзвичайних ситуацій або при проведенні масових заходів; ресурсний розподіл та учасницьке розташування суб'єктів безпекової діяльності на випадок таких ситуацій, як повені, сильний сніг та лід, громадянські заворушення або терористичні інциденти; розробка політики та заходів безпеки, а також рекомендацій у сфері публічної торгівлі алкоголем та діяльності місць колективних розваг; взаємодія із органами сертифікації харчової продукції, санітарно-епідеміологічними службами при масових отруєннях; забезпечення гігієни і трудового правопорядку на підприємствах, що діють на території громади; спільно із соціальними службами допомога соціально незахищеним членам суспільства шляхом сприяння у забезпеченні їх освітою, соціальними послугами, житлом; ініціювання створення команд, що займаються боротьбою із антисоціальною поведінкою та розповсюдженням неправомірних відомостей; розробка стратегій та планування роботи установ, які займаються вивченням кримінології місцевих злочинів та інструментів їх протидії; організація заходів сприяння роботі громадян, організацій, які надають підтримку соціально незахищеним верствам населення; збирання сміття та забезпечення чистоти території громади [5].

Серед іншого, характерною особливістю міжсуб'єктної взаємодії в цілях безпеки в Уельсі є присутність різноманітних тлумачень «взаємодії» в законодавстві Уельса, що інколи деформує роботу, ускладнюючи підзвітність, бюджетоутворення та контроль. Як зазначається в Доповіді Аудиторського офісу Уельсу «Громадська безпека Уельса», суб'єкти безпекової взаємодії на різних територіях можуть здійснювати й різну координацію. Так, місцева поліція Південного Уельсу координує безпекові заходи у двох пожежних органах, чотирьох установах здоров'я та сімох місцевих радах. Громади Східного та Західного Уельсу спрямовуються пожежною службою, яка підтримує шість партнерських зв'язків з громадськістю, з трьома радами здоров'я та двома поліцейськими участками. У Північному Уельсі території безпекового обслуговування поділені географічним кордоном поліції, пожежної служби та медичними установами [5].

Слід звернути увагу, що у 2000–2005 рр. Сербія зіткнулася із необхідністю реформування громадської безпеки та правопорядку. Протягом цього часу урядом Сербії прийнято ряд ключових рішень в напрямку деполітизації, децентралізації та дерегуляції, які внесли суттєві корективи в організацію участі органів внутрішніх справ у забезпеченні місцевої безпеки. Одним із наслідків, що більшим чином стосувався безпекових засад, стало створення індустрії приватної безпеки. У 2001–2005 рр. оборот приватних страхових та охоронних компаній збільшився з 10 мільйонів євро в 2001 р. до приблизно 26 мільйонів євро в 2003 році (за офіційними даними Центру платоспроможності НБС). Інвестиції власників приватних охоронних компаній, як правило, спрямовуються на нові технології та обладнання безпеки. Активізація ринку зумовила те, що безпекові послуги, якими все частіше почали користуватись місцеві жителі, значно здешевіла. Розвитку набути такі напрямки: приватна детективна діяльність, індивідуальна охорона осіб та житлових приміщень, різні види страхування на випадок небезпек, приватна медицина тощо [6]. Нині Сербія, розуміючи ефект від приватної безпекової діяльності, активно інтегрує та пропагує співпрацю між державним та приватним сектором для більш широкої комунікації та підтримки [6].

Як відомо, розвиток економіки співвідносний розвитку урбаністичних тенденцій. Показники європейських держав свідчать про постійний приріст невеликих містечок та містечок-супутників. Вони щодали стають центрами бізнес-кооперацій, культурно-масових заходів, трудової діяльності та відпочинку. А тому

концентрують у собі небезпеки. Для досягнення цілей політики безпеки міста у випадках обмеженого бюджетного фінансування та місцевих бюджетів, міста часто перетворюють на «розумні» міста.

Концепція «розумного» міста – це застосування передових науково-технічних, економіко-прикладних досягнень для оптимізації функцій міста в умовах незбалансованих бюджетів та забрудненості навколишнього середовища. У Стратегічному плані імплементації Розумних міст та громад Європейського інноваційного партнерства щодо інтелектуальних міст та громад міститься термін «розумне місто» – система взаємодії між жителями міста щодо використання енергії, матеріалів, послуг та фінансування для стимулювання сталого економічного розвитку, стійкості, безпеки та високої якості життя міста (громади). Разом з цим, система взаємодії стає «розумною» тільки тоді, коли відносини базуються на стратегічному використанні інформаційно-комунікаційної інфраструктури та послуг у процесі прозорого міського планування та управління, яке відповідає соціальним та економічним потребам суспільства [7].

Виведено три базові засади побудови розумних міст, питання безпеки серед яких не стоїть осторонь: постійна міська мобільність, пошук альтернативних джерел енергії, їх застосування в громадському транспорті, ефективна логістика, планування; стабільні райони та побудоване середовище – покращення енергоефективності будівель та районів, збільшення частки використовуваних відновлюваних джерел енергії; соціальний захист та безпека жителів, прогнозування загроз на основі аналітики та ризик-менеджменту [7].

Однією із останніх інновацій стратегії «розумних міст», які використовуються на сьогодні, є: впровадження застосунків у персональних смартфонах жителів, що повідомляють про небезпечні райони та загрози, стан дорожньої завантаженості (наявність ДТП); здійснюють інтелектуальну ідентифікацію жителів у публічних місцях, метро; забезпечують одночасне сповіщення спецслужб та органів правопорядку про небезпеки.

Не виключенням є той факт, що використання сучасних технологій в містах суттєвим чином здемпнує затрати на його безпекове обслуговування. Наприклад, встановлення камер спостереження в публічно доступних місцях нівелює необхідність залучення патрулювання та ресурсів, пов'язаних із цим. Але впровадження нових технологій у взаємодію та безпеку потребує значних інвестицій. У цьому плані однією із рекомендацій ЄС залишається спрощення та уніфікація технологій і стандартів, що пов'язані зі спільним розвитком розумних міст, правова визначеність національного законодавства, акцент на посиленні його відповідності місцевим нормативним актам та рішенням компетентних органів [7].

З позиції адміністративного права прояв стратегії посилення комунікації суб'єктів забезпечення безпеки через створення офісів (центрів) безпеки впливає із сервісного підходу до реалізації функцій виконавчої влади через суб'єктів публічного адміністрування. Таким чином, відбувається удосконалення ідеї урядування в напрямку переорієнтування на блага людини і громадянина.

Розуміючи широкий аспект змісту безпеки, обсяг міжсуб'єктної взаємодії не може охоплювати меншу за обсягом та змістом комунікацію. Але з іншого боку, одночасна охопленість усієї сфери захисту місцевого населення вимагає залучення значних ресурсів, яких, як правило, не вистачає. За таких умов виникає необхідність пошуку шляхів вирішення зазначених проблем, одним із яких є об'єднання усіх необхідних функцій в одному центрі.

Створення центрів безпеки цілком вирішує дві суттєві проблеми політики безпеки. По-перше, вони посилюють комунікативну складову міжсуб'єктної взаємодії на територіях громад. Таким чином, відбувається взаємна інтеграція безпекових функцій. По-друге, наближення правоохоронних, інформаційно-консультативних, рятувальних служб поближче до громади суттєво підвищує швидкість реагування на запити населення шляхом оперативного обміну інформацією. Враховуючи специфіку природи правопорушень, небезпек, саме такий фактор є ключовим.

Основна ідея полягає у концентрації певних безпекових функцій в одному місці задля найоперативнішого сприяння населенню у задоволенні відповідних безпекових потреб.

Висновки. Отже, на підставі аналізу міжнародного досвіду з метою підвищення якості взаємодії суб'єктів забезпечення місцевої безпеки в Україні пропонується:

- привести у відповідність місцеве та національне законодавство щодо повноважень органів та служб у сфері безпеки як спосіб усунення дублювання функцій;
- посилити координаційний статус у сфері безпекової політики та заходів органів місцевої влади;
- здійснити розробку стратегій, методичних рекомендацій щодо програм усесторонньої взаємодії населення та органів, служб безпеки (наприклад, таких як «сусідські центри»);
- інтегрувати та розвивати технології «розумного міста» в безпекову інфраструктуру територіальних громад.

Список використаної літератури

1. Відомості із офіційного сайту поліції Сінгапура. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.police.gov.sg/about-us/mission_vision.
2. Офіс безпеки громади (Community Safety Office). [Електронний ресурс]. – Видання Експертного Центру з прав людини. – 2017. – Режим доступу : <https://ecpl.com.ua/news/ofis-bezpeky-hromady-community-security-office>.
3. У Вінниці стартували тренінги по програмі «Сусідська варта» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mvs.gov.ua/ua/news/6274_U_Vinnici_startovali_treningi_po_programi_Susidska_varta_FOTO_VIDEO.htm.
4. Akbur, Peer M. (2002). Policing Singapore in the 19th and 20th centuries. Singapore Police Force [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.worldcat.org/title/policing-singapore-in-the-19th-20th-centuries/oclc/51335589>.
5. Community safety in Wales (Auditor General for Wales). – Wales Audit Office – oct. 2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.audit.wales/system/files/publications/Community-Safety-2016-English.pdf>.
6. Dušan Davidović. Public – Private Security Sector Partnership in Serbia: Problems and future development Varstvoslovje, 2011. – № 2. – PP. 345–351.
7. European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities - Strategic Implementation Plan. – 2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/eip/smartcities/files/sip_final_en.pdf.
8. Glossary of Key Terms in Crime Prevention : Guide to Select Model and Promising Crime Prevention Programs [Електронний ресурс] Official data from Public Safety Canada // Режим доступу : <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/cntrng-crm/crm-prvntn/tls-rsrcs/glsry-ky-trms-en.aspx>.
9. Gulvin A. Community Safety Plan 2016 – 2020 of Medway. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.gatenbysanderson.com/file/3717566798a26dfaf0d6b262a33760d1bd320dec83310f/Medway+Community+Safety+Partnership+Plan+2016+Final.pdf>.
10. Safer York Partnership's Community Safety Strategy 2017-2020. – City of York Council. – York. – 2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.york.gov.uk/download/downloads/id/14089/gf2039_attachment.pdf.
11. Understanding the Issues and Community Factors. – [Електронний ресурс] Official data from Public Safety Canada // Режим доступу : <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/cntrng-crm/crm-prvntn/tls-rsrcs/ndrstdng-sss-en.aspx>.
12. Your Guide to the Neighbourhood Police Centre (1997) Public Affairs Department, Singapore Police Force (wikipedia text) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://en.wikipedia.org/wiki/Neighbourhood_police_centre.

References

1. Vidomosti iz ofitsiynoho saytu politsiyi Sinhapura [Information from the official website of the Singapore Police]. Retrieved from https://www.police.gov.sg/about-us/mission_vision [in English].
2. Ofis bezpeky hromady (Community Safety Office). (2017). Vydannya Ekspertnoho Tsentru z prav lyudyny - Publication of the Expert Center for Human Rights. Retrieved from <https://ecpl.com.ua/news/ofis-bezpeky-hromady-community-security-office> [in Ukrainian].
3. U Vynnytsi startuvally treninhy po prohrami «Susids'ka varta». – dani iz veb saytu. [Trainings on the program «Neighborhood Watch» started in Vinnitsa]. Retrieved from http://mvs.gov.ua/ua/news/6274_U_Vinnici_startovali_treningi_po_programi_Susidska_varta_FOTO_VIDEO.htm [in Ukrainian].
4. Akbur, Peer M. (2002). Policing Singapore in the 19th and 20th centuries. Singapore Police Force. Retrieved from <http://www.worldcat.org/title/policing-singapore-in-the-19th-20th-centuries/oclc/51335589> [in English].
5. Community safety in Wales (Auditor General for Wales). (2016). Wales Audit Office. Retrieved from <https://www.audit.wales/system/files/publications/Community-Safety-2016-English.pdf> [in English].
6. Dušan Davidović. (2011). Public – Private Security Sector Partnership in Serbia: Problems and future development Varstvoslovje, 2, 345-351 [in English].
7. European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities – Strategic Implementation Plan. (2013). Retrieved from http://ec.europa.eu/eip/smartcities/files/sip_final_en.pdf. [in English].
8. Glossary of Key Terms in Crime Prevention: Guide to Select Model and Promising Crime Prevention Programs. (n.d.). www.publicsafety.gc.ca. Retrieved from <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/cntrng-crm/crm-prvntn/tls-rsrcs/glsry-ky-trms-en.aspx> [in English].

9. *Gulvin A. Community Safety Plan 2016–2020 of Medway. Retrieved from <https://www.gatenbysanderson.com/file/3717566798a26dfaf0d6b262a33760d1bd320dec83310f/Medway+Community+Safety+Partnership+Plan+2016+Final.pdf> [in English].*
10. *Safer York Partnership"s Community Safety Strategy 2017-2020. (2016). Retrieved from http://www.york.gov.uk/download/downloads/id/14089/gf2039_attachment.pdf [in English].*
11. *Understanding the Issues and Community Factors. (n.d.). www.publicsafety.gc.ca. Retrieved from <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/cntrng-crm/crm-prvntn/tls-rsrcs/ndrstndng-sss-en.aspx> [in English].*
12. *Your Guide to the Neighbourhood Police Centre (1997). Public Affairs Department, Singapore Police Force (wikipedia text). Retrieved from https://en.wikipedia.org/wiki/Neighbourhood_police_centre [in English].*

Стаття надійшла до редакції 01.12.2017.