

УДК 342.51

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.63.38>

НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЯК ЕЛЕМЕНТА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ

Нестеренко К.О.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державно правових дисциплін
Криворізького Навчально Наукового Інституту
Донецького Юридичного Інституту МВС України*

Троцай Ю.В.,

*студент Криворізького Навчально Наукового Інституту
Донецького Юридичного Інституту МВС України
освітнього ступеня магістр
спеціальності 262 «Правоохоронна діяльність»*

Нестеренко К.О., Троцай Ю.В., Напрямки реформування національної поліції як елемента публічної адміністрації України

Запропонований розгляд основних нормативних актів, що регулюють та супроводжують процес реформування підрозділів Національної поліції, як складової частини публічної адміністрації в Україні.

Констатовано, що сучасний стан Національної поліції не повною мірою відповідає викликам та реаліям сьогодення. Реформування поліції не повинно бути процесом заради процесу, кінцевим результатом мають стати системні зміни, задля цього необхідно чітко розуміння етапів реформи, їх нормативне забезпечення як на стратегічному, так і на тактичному рівнях та результативність, що спирається на визначені показники.

У сфері нормативно-правового супроводження реформування поліції слід відзначити певну безсистемність, тобто навіть за наявності документів стратегічного рівня, зазначено, що окремі системні елементи реформи чітко не прописані, що призводить до юридичної плутанини та гальмування запланованих заходів. Висловлено переконання, що системних змін потребує Кодекс України про адміністративні правопорушення та низка підзаконних нормативно-правових актів, зокрема: в частині деполітизації Національної поліції та фінансових питань її роботи; створення системи оцінки роботи поліції за показником рівня довіри громадян шляхом проведення незалежного соціологічного опитування; подолання безкарності правоохоронців та з метою посилення їх персональної відповідальності шляхом ідентифікації, що дасть додаткові можливості впливу й участі громадян для покращення діяльності поліцейських.

Наголошено, що комплексне реформування всього сектору безпеки та оборони є нагально необхідним для України. Водночас Національна поліція не може бути реформована, як окремий задекларований проєкт – взірць законності та правопорядку, оскільки її діяльність полягає в постійній взаємодії з органами виконавчої влади, Національною гвардією, Державною службою надзвичайних ситуацій, Державною міграційною службою, Прикордонною службою, а також із ЗСУ, прокуратурою, судами тощо. Усе це зумовлює необхідність перегляду організаційної структури та функцій вказаних органів для досягнення збалансованості, координованості та результативності їх дій та як наслідок, досягнення ключової мети реформування Національної поліції – довіра громадян.

Ключові слова: Національна поліція, публічна адміністрація, реформування, європейські підходи, правова держава, ефективність.

Nesterenko K.O., Trotsay YU.V., Directions of reforming the national police as an element of public administration of Ukraine

The consideration of the main normative acts regulating and accompanying the process of reforming the units of the National Police as a part of the public administration in Ukraine is offered.

It was stated that the current state of the National Police does not fully meet the challenges and realities of today. Police reform should not be a process for the sake of the process, the end result should be systemic change, this

requires a clear understanding of the stages of reform, their regulatory support at both strategic and tactical levels and performance based on certain indicators.

In the area of regulatory support for police reform, it should be noted a certain inconsistency, ie even in the presence of documents at the strategic level, it is noted that some systemic elements of the reform are not clearly spelled out, which leads to legal confusion and delays. It is believed that systemic changes are required by the Code of Ukraine on Administrative Offenses and a number of bylaws, including: in terms of depoliticization of the National Police and financial issues of its work; creation of a system for assessing the work of the police on the basis of the level of public confidence by conducting an independent opinion poll; overcoming the impunity of law enforcement officers and in order to strengthen their personal responsibility through identification, which will provide additional opportunities for influence and participation of citizens to improve the activities of the police. It was stressed that comprehensive reform of the entire security and defense sector is urgently needed for Ukraine.

At the same time, the National Police cannot be reformed as a separate declared project – a model of law and order, as its activities are constant interaction with the executive, the National Guard, the State Emergency Service, the State Migration Service, the Border Service and the Armed Forces, prosecutor's office, courts, etc.

All this necessitates a review of the organizational structure and functions of these bodies to achieve balance, coordination and effectiveness of their actions and, as a consequence, to achieve the key goal of reforming the National Police – the trust of citizens.

Key words: National police, public administration, reforms, European approaches, rule of law, efficiency.

Постановка проблеми. Сучасна ситуація в Україні (а саме: анексія Криму, війна на Сході, пандемія), ставлять перед правоохоронною системою взагалі та Національною поліцією зокрема низку досить серйозних викликів та завдань.

Стан дослідження. Окремі проблеми реформування правоохоронних органів досліджували такі науковці, як П. Біленчук та А. Ярмолюк, М. Криштанович. Однак, комплексні наукові дослідження, присвячених реформуванню Національної поліції як елемента публічної адміністрації України практично відсутні. Отже, метою статті є детальний аналіз напрямів реформування Національної поліції України в умовах європейської інтеграції нашої країни та в умовах відсутності політичної та економічної стабільності в державі.

Виклад основного матеріалу За даними офіційної статистики, останніми роками в Україні збільшилось кількість злочинів, а рівень розкриття впав вдвічі [1]. Сумнівно, що у зв'язку з високим рівнем злочинності, основною потребою соціума є надання органами поліції якісно нових соціально-сервісних послуг. Наприклад, дослідники П. Біленчук та А. Ярмолюк зазначають, що сучасний поліцейський – це помічник і консультант, правоохоронець і правозахисник [2]. А вчений М. Криштанович, що держава має змінити статус поліції і зробити з неї службу, яка надає населенню послуги щодо забезпечення безпеки і правопорядку. Поліцейські повинні визнаватися державними службовцями, а не військовослужбовцями [3, С. 166].

За таких умов слід підвищувати авторитет органів Національної поліції серед населення, навчати їх основним методам впливу на громадян, у тому числі у формі примусу з метою забезпечення законності. На сьогодні ж про це ніхто не каже і акцентується увага тільки на «соціально-сервісних послугах». Звичайно, це також важливо. Але, законопроект «Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України» не було до кінця прийнято та впроваджено. Таким чином, зазначена ситуація у певній мірі є яскравим показником того, що «сервісність» діяльності Національної поліції є далеко не пріоритетом на сьогодні. Хоча у перспективі на цей підхід необхідно акцентувати увагу.

Важливим критерієм оцінювання результативності роботи працівників поліції є рівень довіри населення до поліції (ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію»[4]. З приводу цього слушною і такою, що заслуговує на увагу є думка Є. Крапівіна про абстрактну довіру. Мова про те, що у поліції кажуть, що 40–50% населення їй довіряє. Але це довіра на папері, оскільки опитувані особи з поліцією не стикались, до відповідальності не притягались або взагалі ніколи не звертались до поліції. Ці уявні данні сформовані завдяки засобам масової інформації, інформації від родичів і друзів тощо.

Погоджуємося із Є. Крапівіним, який серед критеріїв, що впливають на рівень довіри громадян визначає наступні: почуватись безпечно; рівень задоволеності послугами, які надають працівники поліції; як органи поліції реагують на подані скарги на неправомірні дії зі сторони її працівників тощо. У дослідженні мають брати участь люди, які мали а своєму житті досвід спілкування з поліцією, наприклад були в ролі потерпілих, підозрюваних, свідків та інші. А проведення соціального опитування має здійснюватися постійно на місцевому рівні [5].

Як зазначають науковці, прозорий відбір поліцейських за участю населення – це важливий аспект при подоланні корупції у Національній поліції [6, С. 14]. У цьому випадку контроль населення має здійснювати

різносторонньо та прозоро. Кожен людина повинна володіти правом контролювати хід розгляду її справи, та у відповідний спосіб отримати повідомлення про результати. Крім того, контроль мають виконувати вищестоящі органи і громад кість має бути проінформована щодо результатів [7, С. 271].

Для виявлення та запобігання правопорушенням необхідні дійсно працюючі та загальнодоступні процедури забезпечення захисту прав громадян та своєчасного реагування на них з боку правоохоронних органів та їх посадових осіб. Для цього, і ми маємо підтримати дане твердження, мова ведеться не про одноразові випадки співпраці населення та органів охорони правопорядку, а про відродження довіри до роботи правоохоронних органів в цілому і до співробітників національної поліції зокрема [3, С. 166].

Пропозицією, з якою неодмінно варто погодитися – це прикріпити за кожним працівником поліції «персональну відповідальність» за власні вчинки чи повну бездіяльність. На основі цього у кожного працівника, який працює в поліції на одязі є персональний знак, де вказано прізвище або номер, його не можна сховати, він має постійно повторюватись на кожному комплекті одягу та на засобах захисту. У громадян з'явиться можливість фіксувати роботу представників органів правопорядку на фото- чи відеокамеру [3, С. 165-166].

Важливим питанням на сьогодні залишається деполітизація органів внутрішніх справ. Ми погоджуємось, що у системі МВС має значно зменшитись політичний вплив на професійну діяльність працівників [3, С. 164]. Зауважимо, що принцип політичної нейтральності, закріплений у статті 10 Закону України «Про Національну поліцію», де вказується, що поліція забезпечує захист прав та свобод людини незалежно від політичних переконань та партійної належності, а у своїй діяльності є незалежною від рішень, заяв чи позицій політичних партій та громадських об'єднань, на практиці не захищає від політичного впливу [4]. Вихід із цієї ситуації ми вбачаємо у внесенні змін до Закону «Про Національну поліцію», які передусім будуть спрямовані на зменшення повноважень Міністра внутрішніх справ щодо кадрових призначень та фінансових питань роботи Нацполіції, а відтак сприятимуть дійсній незалежності керівника Нацполіції від політичної волі правлячої еліти в особі Міністра внутрішніх справ та Кабінету Міністрів України.

Дослідник Б. Малишев наголошує, що нинішнім Законом «Про Національну поліцію» фактично знівлено головну мету реформи – зробити Національну поліцію органом, що є автономним від виконавчої влади, і який надає суспільству послуги з охорони правопорядку, в тому числі захищає громадян від незаконних дій суб'єктів владних повноважень. Продовжуючи думку, експерт зазначає, що в Україні поліція, як і колишня міліція, залишається додатком до МВС. Відтак є всі ризики виконання поліцією політично вмотивованих наказів, які спрямовані проти інтересів суспільства та прав людини [8].

Отже, реформування поліції не повинно бути процесом заради процесу, кінцевим результатом мають стати системні зміни, задля цього необхідно чітко розуміння етапів реформи, їх нормативне забезпечення як на стратегічному, так і на тактичному рівнях та результативність, що спирається на визначені показники.

Щодо реформування чинного законодавства про Національну поліцію, багато дослідників вважають, що результативним може бути прийняття Поліцейського кодексу України. Так, юристи-практики, аналізуючи прийняття нового Закону України «Про Національну поліцію» зазначають наступне, що в законі простежуються незначні зміни, але, необхідно здійснити класичні, комплексні зміни в системі органів правопорядку і на законодавчому рівні.

Так, вчені П. Біленчук та А. Ярмолюк у своїх наукових працях вважають, що професійна підготовка сучасного Кодексу для працівників поліції в наш час потребує зміни у дієвому законодавстві, особливістю діяльності нової поліції у нашій країні має стати гарантування надійної конституційної основи забезпечення безпеки для людини та держави [2].

Ми підтримуємо позицію Д. Власенко, що такої, в певній мірі, декларативної аргументації, видається недостатньо. Для проведення дійсно дієвих змін необхідно виявити головні потреби суспільства та держави, які на сьогодні потребують надійного, авторитетного захисту від протиправних посягань. У зв'язку з цим, не має значення у якому акті будуть визначені особливості діяльності Національної поліції – у окремому законі чи кодексі. Головне – розробка чітких дієвих механізмів практичного забезпечення законності та їх втілення у реальну діяльність Національної поліції України [9, С. 153].

Вважаємо, що вдосконалення законодавства щодо формування та розвитку Національної поліції України повинно мати системний характер і в цьому контексті потребує реформування не лише сама Національна поліція або окремі її підрозділи, а і загалом вся правоохоронна система як складова сектору безпеки і оборони, про що додатково наголошується у Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України [10].

Цікавою є точка зору експерта групи «Поліція під контролем» Є. Крапивіного, який наголошує на тому, що суспільство глибоко усвідомлює та розуміє, що справжня реформа – зміни у чинному законодавстві, реорганізація, підбір нових кадрів, атестація, і відповідний політичний курс, політика змін в самому відомстві [5].

Погоджуємося із головною тезою вказаною вище, а саме – з необхідністю комплексного реформування всього сектору безпеки та оборони. При цьому вважаємо, що Національна поліція не може бути реформована як окремий задекларований проєкт – взірць законності та правопорядку, оскільки її діяльність полягає в постійній взаємодії з органами виконавчої влади; органами, які підпорядковані МВС, зокрема: Національної гвардії, Державної служби надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби та Прикордонної служби, а також із ЗСУ, прокуратурою та судами. Все це зумовлює необхідність перегляду організаційної структури та функцій вказаних органів для досягнення збалансованості, скоординованості та результативності їх дій та як наслідок – досягнення ключової мети реформування Національної поліції, яка за словами А. Авакова «полягає у побудові деполітизованого, демілітаризованого, децентралізованого й повністю позбавленого репресивних функцій відомства» [11].

Висновки. Проаналізувавши та узагальнивши наукові напрацювання щодо необхідності реформування всієї правоохоронної системи як частини сектору безпеки та оборони, ми вважаємо за необхідне в межах предмету нашого дослідження окремо зупинитися на конкретних змінах та пропозиціях до законодавства, що дозволять вдосконалити процес формування та розвитку Національної поліції України.

Отже, в першу чергу, як для формування так і для розвитку, тобто якісної зміни необхідно мати необхідний для цього арсенал засобів, який звичайно повинен включати політичну волю, організаційні механізми та ресурсний потенціал, зокрема як матеріально-технічний, так і кадровий. Слід зазначити, що Національна поліція все ще знаходиться в залежності від Міністерства внутрішніх справ, зокрема не має права самостійно вносити проєкти законів чи актів через Кабінет Міністрів України до Верховної Ради, а тому – певні політичні сили можуть впливати на законодавчі ініціативи та управлінські рішення поліції, чим зменшують її авторитет та дієвість запрограмованих реформ.

Таким чином, необхідно зменшити вплив Міністра внутрішніх справ щодо кадрових призначень та фінансових питань роботи Національної поліції, що сприятиме дійсній незалежності керівника Національної поліції від політичної волі правлячої еліти в особі Міністра внутрішніх справ та Кабінету Міністрів України.

Також слід зазначити, що в основі процесу формування Національної поліції повинен бути критерій професійності її кадрового складу, оскільки саме людські ресурси є тим основоположним чинником, який дозволить вибудувати поліцію якісно-нового сервісного типу, що забезпечить захист прав, свобод та законних інтересів людини та надання широкого спектру поліцейських послуг.

З огляду на те, що фізична готовність має неабияке значення для професійного виконання поліцейським своїх функцій ми схильні до думки, що певні антропометричні характеристики щодо зросту та ваги поліцейського матимуть певний психологічний вплив на правопорушників та викликатимуть у останніх побоювання щодо вчинення протиправних дій.

Щодо психологічної готовності поліцейських, то ми вже зазначали про необхідність проходження спеціального тестування при відборі у поліцію, але зауважимо також про необхідність контролю емоційного стану поліцейських і у процесі подальшої служби. Це зокрема викликано тим, що поліцейські часто знаходяться у стресовій ситуації, мають значне фізичне та емоційне перевантаження та працюють зі зброєю. Крім цього важливим аспектом є контроль щодо етичної поведінки співробітників поліції під час несення служби та після неї. Це стосується і використання нецензурної лексики, що різко знижує авторитет поліції в очах суспільства.

Щодо розумової готовності поліцейських, зокрема у напрямку їх професійної освіти, то це питання є одним із найактуальніших і найобговорюваніших як у науковій спільноті, так і серед експертів та практичних працівників.

Аналіз думок науковців та певні недоліки і прорахунки у практичній роботі Національної поліції України свідчать про першочергову необхідність змінювати підходи до освіти правоохоронців у бік її професіоналізації на основі компетентнісного підходу.

Компетентнісний підхід – спрямованість освітнього процесу на досягнення інтегральних результатів у навчанні з метою розвитку змістовного наповнення освіти в Україні та розвинених країнах світу. Існуючі міжнародні організації в освітній сфері (ЮНЕСКО, ЮНІСЕФ, ПРООН), останніми десятиліттями вивчають питання компетентності [12].

У Національному освітньому глосарії, компетентнісний підхід визначено є важливим методологічним інструментом виконаний завдань Болонського процесу та за своєю сутністю є студентоцентрованим [13, С. 31].

Ми вважаємо такий підхід вкрай актуальним для юридичної освіти загалом та для поліцейських зокрема. Також специфічною особливістю компетентнісного підходу є те, що сучасна освіта не спрямована на простий виклад готового матеріалу та цитування нормативно-правових актів, метою в даному випадку є набуття вміння застосовувати знання для розв'язування різноманітних завдань, тобто відбувається процес, коли нав-

чання орієнтоване лише на засвоєння знань втрачає сенс, оскільки знання постійно потребують оновлення та практичної їх реалізації для ефективної та якісної роботи поліції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. В Україні зростає злочинність, знижується рівень розкриття. Причина – параліч правоохоронної системи. URL: <http://gromex.com.ua/ua/investigations/447-ukraine-rastet-prestupnost-padaet/> (дата звернення: 01.04.2020).
2. Біленчук П., Ярмолюк А. Нове законодавство України про Національну поліцію і поліцейську діяльність. Яким йому бути? *Історико-правовий часопис*. 2015. № 2 (6). URL: http://historylaw.eenu.edu.ua/publ/2015_92_2_6/rozdil_4_kriminalne_ta_kriminalno_vikonache_pravo_kriminologija_kriminalnij_proces/p_bilenchuk_a_jarmoljuk_nove_zakonodavstvo_ukrajini_pro_nacionalnu_policiju_i_policejsku_dijalnist_jakim_jomu_buti/35-1-0-1791 (дата звернення: 13.04.2019).
3. Криштанович М. До питання про завдання і напрями сучасного реформування органів внутрішніх справ України. *Ефективність державного управління*. 2015. № 42. С. 162-168.
4. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19/parap5#n5> (дата звернення: 19.03.2020).
5. Крапивін Є. Справжня реформа поліції – це набагато глибше і набагато складніше. URL: <https://www.prostir.ua/?focus=evhen-krapyvin-85-staryh-militsioneriv-rodovzhuyut-pratsyuvaty> (дата звернення: 18.01.2020).
6. Костюк В. Л., Молотай В. А., Пелагеша О. Г., Сивухін В. С. Міжнародний досвід діяльності патрульної служби у забезпеченні охорони громадського порядку: методичні рекомендації. Київ: Нац. Акад. внутр. справ, 2011. 28 с.
7. Лесько Н., Шабелько Н. Проблеми реформування органів внутрішніх справ України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2015. № 813. С. 268-272.
8. Малишев Б. Найбільш небезпечний недолік Закону про Національну поліцію. URL: <http://umdpd.info/police-experts.info/2016/11/23/borys-malyshev-lu-npu/> (дата звернення: 11.08.2020).
9. Власенко Д. В. Сучасні проблеми реформування Національної поліції України. *Приватне та публічне право*. 2017. № 3. С. 148-153.
10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14.03.2016 р. № 92/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016#Text> (дата звернення: 15.02.2020).
11. Аваков А. Б. МВС повністю деполітизоване, політична функція залишилася тільки за міністром. URL: <https://ua.112.ua/polityka/avakov-mvs-povnistiu-depolityzovane-politychna-funktsiia-zalyshylasia-tilky-za-ministrom-290915.html> (дата звернення: 18.07.2020).
12. Єльнікова Г. В. Про впровадження компетентнісного підходу у навчальний процес вищого навчального закладу. *Теорія та методика управління освітою. Електронне наукове фахове видання*. 2011, вип. № 5. URL: <http://tme.umo.edu.ua/docs/5/11elnheo.pdf> (дата звернення: 18.08.2020).
13. Бабин І. І., Болюбаш Я. Я., Гармаш А. А. Національний освітній глосарій: вища освіта. Київ: ТОВ «Видавничий дім «Плеяди», 2011. 100 с.