

УДК 342.951 + 351.74  
DOI <https://doi.org/10.32782/39221555>

**Камишанський О. Ю.,**  
кандидат юридичних наук  
<https://orcid.org/0000-0001-8460-0035>

## ХАРАКТЕРИСТИКА ПРІОРИТЕТНИХ НАПРЯМІВ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ СЛУЖБИ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

### CHARACTERISTICS OF PRIORITY DIRECTIONS FOR IMPROVING THE SERVICE INSTITUTE IN THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Актуальність статті полягає в тому, що Національна поліція України функціонує сьогодні в складних умовах, які пов'язані із подоланням збройної агресії російської федерації, реалізацією стабілізаційних заходів на деокупованій території України, наближенням стандартів діяльності до вимог демократичних правоохоронних інституцій європейських держав – учасниць Європейського Союзу. Мета статті полягає у визначенні та характеристиці пріоритетних напрямів удосконалення інституту служби в Національній поліції України. У статті визначено та охарактеризовано пріоритетні напрями удосконалення інституту служби в Національній поліції України. Наголошено, що в Україні реальну ситуацію з концептуальним розвитком інституту служби в поліції не можна вважати сприятливою. Внаслідок дії внутрішніх та зовнішніх чинників основні напрями удосконалення служби в поліції є або надто формалізованими, або ж взагалі невизначеними. Крім того, багато в чому критерії досягнення очікуваних змін не встановлені, або допускають можливість маніпуляції. Це виражається в тому, що удосконалення окремих аспектів служби в поліції не викликає концептуальних змін у парадигмі цього інституту. На підставі аналізу законодавчих та наукових позицій визначено наступні напрями удосконалення інституту служби в Національній поліції України: Концептуальні: демілітаризація, деполітизація, децентралізація, декорупціоналізація. Організаційні: включення до сфери управління Національної поліції ЗВО МВС; обов'язковість процедур добору; громадський контроль; взаємодія з громадою. Функціональні: стосовно діяльності окремих служб та видів діяльності. Стабілізаційні: пов'язані з діяльністю поліції в особливий період, а саме під час реалізації карантинних заходів, надзвичайного або воєнного стану, участі у бойових діях тощо. Наголошено на тому, що удосконалення інституту служби в поліції сьогодні представляє собою надскладну проблему, що проявляється у відсутності концептуального бачення реальних кроків для поліпшення ефективності роботи поліції. Для виправлення ситуації, що склалася запропоновано комплексний підхід до розробки, нормативного закріплення та досягнення показників за конкретними напрямами служби в поліції.

**Ключові слова:** служба в поліції, удосконалення, напрями, стратегія, Національна поліція, пріоритети, ефективність.

The relevance of the article lies in the fact that the National Police of Ukraine operates today in difficult conditions, which are associated with overcoming the armed aggression of the Russian Federation, the implementation of stabilization measures in the de-occupied territory of Ukraine, the approximation of the standards of activity to the requirements of democratic law enforcement institutions of European states – members of the European Union. The purpose of the article is to define and characterize the priority areas for improving the institution of service in the National Police of Ukraine. The article identifies and describes the priority areas for improving the institution of service in the National Police of Ukraine. It is emphasized that in Ukraine, the real situation with the conceptual development of the institution of service in the police cannot be considered favorable. As a result of internal and external factors, the main areas of improvement in the police service are either overly formalized or not defined at all. In addition, in many respects, the criteria for achieving the expected changes are not established or are open to manipulation. This is reflected in the fact that improvement of certain aspects of police service does not cause conceptual changes in the paradigm of this institution. Based on the analysis of legislative and scientific positions, the author identifies the following areas for improving the institution of service in the National Police of Ukraine: Conceptual: demilitarization, depolitization, decentralization, decorruption. Organizational: inclusion of higher education institutions of the Ministry of Internal Affairs in the sphere of management of the National Police; mandatory selection procedures; public control; interaction with the community. Functional: related to the activities of individual services and types of activities. Stabilization areas: related to police activities in a special period, namely during the implementation of quarantine measures, state of emergency or martial law, participation in hostilities, etc. It is emphasized that improving the institution of police service today is a very difficult problem, which is manifested in the lack of a conceptual vision of real steps to improve the efficiency of police work. To remedy the current situation, a comprehensive approach to the development, regulation and achievement of indicators in specific areas of police service is proposed.

**Key words:** police service, improvement, directions, strategy, National Police, priorities, effectiveness.

**Актуальність теми.** Національна поліція України функціонує сьогодні в складних умовах, які пов'язані із подоланням збройної агресії російської федерації, реалізацією стабілізаційних заходів на деокупованій території України, наближенням стандартів діяльності до вимог демократичних правоохоронних інституцій європейських держав – учасниць Європейського Союзу. Перераховане вище, та багато інших чинників вимагають постійного удосконалення для ефективного виконання поліцією покладених на неї завдань. Саме з цієї причини чітко окреслення перспектив розвитку Національної поліції України дозволить покращити її діяльність вже сьогодні, посилить адаптивність до дій в надзвичайних умовах та забезпечить послідовність у реалізації реформ. Цілком очевидно, що приведення національного законодавства у відповідність до стандартів Європейського Союзу підкреслює важливість прагнень України щодо повноправного членства. Відповідно, надзвичайно важливою є належна адаптація європейських практик у вітчизняне законодавство, норми якого мають бути здатними до реалізації, а не лишатися декларативними [1, с. 266].

**Аналіз досліджень та публікацій.** Проблема реформування правоохоронної системи в Україні не є новою для вітчизняної поліцейстики. Багато фахівців з адміністративного права зверталися до пошуку й визначення перспективних шляхів удосконалення діяльності суб'єктів правоохоронної діяльності. Окремі питання удосконалення поліцейської діяльності були предметом дослідження О. М. Бандурки, О. І. Безпалової, Ю. П. Битяка, О. Ф. Кобзаря, В. А. Ліпкана, Є. Б. Ольховського, Р. М. Опацького, В. Я. Настюка, Х. В. Солнцевої, В. Г. Фатхутдінова, О. С. Юніна та багатьох інших науковців.

**Мета статті** полягає у визначенні та характеристиці пріоритетних напрямів удосконалення інституту служби в Національній поліції України.

**Виклад основного матеріалу.** Х. В. Солнцева слушно відмічає, що ухвалення Закону України «Про Національну поліцію» вивело національну систему правоохоронних органів та законодавство, що регулює їхню діяльність на новий рівень. Однак попри таке законодавче досягнення, низка питань залишаються невирішеними [2, с. 80].

Підкреслюючи існування великої кількості наукових поглядів і підходів стосовно перспектив удосконалення інституту служби в поліції, варто погодитись із М. П. Будзинським щодо важливості ратифікації міжнародно-правових актів з діяльності органів забезпечення правопорядку. До таких документів вчений відносить: Декларацію про поліцію, прийняту резолюцією № 690 (1979) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 08.05.1979, Кодекс поведінки посадових осіб по підтримці правопорядку, схвалений резолюцією від 17.12.1979 № 34/169 Генеральної Асамблеї ООН та Європейський кодекс поліцейської етики, ухвалений Комітетом міністрів Ради Європи від 19.09.2001. На думку вказаного науковця, ратифікація цих актів сприятиме прискоренню впровадження європейських стандартів у роботу правоохоронних органів України [3, с. 187].

На національному рівні основними суб'єктами – ініціаторами реформ виступають МВС та Національна поліція України, приймаючи проєктне законодавство. То ж доцільно детальніше зупинитися на положеннях таких нормативно-правових актів.

У Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року, схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 1023-р, стратегічними пріоритетами розвитку органів системи МВС було визначено наступні: 1) створення безпечного середовища; 2) протидія злочинності; 3) дотримання та забезпечення прав людини; 4) ефективне інтегроване управління державним кордоном і збалансована міграційна політика; 5) забезпечення якості і доступності адміністративних послуг; 6) ефективне врядування, прозорість і підзвітність; 7) розвиток кадрового потенціалу та соціальний захист працівників [4]. Визначені пріоритети, виглядали надто загальними і не відображали сутності проблемних складових системи внутрішніх справ, що вимагали удосконалення протягом визначеного періоду. Приміром, визначаючи за пріоритет «законність», можна вкладати у її зміст будь-які новації та заходи. Натомість, вказуючи пріоритетом «законність при роботі зі зверненнями», ми отримуємо конкретизацію запланованих змін.

З іншого боку, варто погодитись із думкою Б. В. Ліщука, який вбачає найбільш пріоритетним дослідження та впровадження в Україні міжнародного досвіду професійної підготовки поліцейських розвинутих держав (Ізраїлю, США, Канади, Сполученого Королівства, Франції, Німеччини), у яких функціонує ефективна та практично спрямована модель підготовки поліцейських, орієнтована на вирішення сучасних небезпек, моделювання та вирішення ситуацій практичної діяльності різних підрозділів поліції. У цілому, імплементація правових норм та заходів практичного досвіду високо розвинених зарубіжних країн щодо тактичної підготовки поліцейських вбачається ним необхідним кроком для підвищення ефективності виконання поліцейськими в Україні своїх повноважень [5, с. 191].

Ще одним важливим напрямом змін, слід вважати запобігання та протидію корупції. Як зазначається у публікації «Поліція без корупції: чи справжня реформа – «місія неможлива»?», голова Консультативної місії ЄС в Україні (КМЄС) Ан. Хартікайнен вказав на певні здобутки поліції після Революції Гідності та наголосив на необхідності покращення навчальних програм для поліцейських. Голова КМЄС закликав поліцію продовжити імплементацію ключові реформи: методика оцінки ризиків тяжких злочинів СОСТА, правоохоронну діяльність керувати аналітикою; об'єднання функцій оперативників та слідчих у кримінальних розслідуваннях. Пан Хартікайнен наголосив на залежності успіху реформ у секторі цивільної безпеки від швидкості та прагнення змін. У свою чергу, Міністр внутрішніх справ Фінляндії М. Отісало зазначила, щоби викоринити корупцію з поліції та користуватися довірою громадян потрібно бути максимально відкритими. Громадяни, що почуваються маргіналізованими, часто не довіряють поліції та владі. У Фінляндії працює 7300 поліцейських. Для них застосування сили – завжди остання опція, у той час як першим завжди є діалог» [6].

Критично підходячи до змісту трансформацій, що супроводжують становлення поліції в Україні, О. Ф. Кобзар вказує на наступні проблемні моменти: 1) зміни, що відбуваються в системі МВС України, складно назвати справжньою системною реформою. За винят-

ком патрульної служби, мають місце механічні кадрові заміни і поступова реструктуризація правоохоронного відомства. Спостерігається майже повна відсутність координації дій між новими поліцейськими та територіальними органами поліції, що негативно впливає на рівень криміногенної ситуації в країні; 2) в результаті реформ залишаються невирішеними багато важливих питань не тільки організаційно-правового статусу поліції, але й її соціально-правової інституалізації в сучасному українському суспільстві; 3) до Закону України «Про Національну поліцію» дотепер так і не прийнято необхідного пакета підзаконних нормативно-правових актів, адже очевидно, що названий закон не зможе врегулювати виключно усі питання організації та діяльності поліцейського відомства; 4) попри усі позитивні зміни, сьогодні немає достатніх підстав стверджувати, що «нова» українська поліція повною мірою стала правоохоронною структурою демократичної держави, що спирається у своїй діяльності на широкі верстви населення та інститути громадянського суспільства; 5) неефективне використання зарубіжного досвіду організації поліцейської діяльності, насамперед високорозвинених країн, які традиційно втілюють принципи правової держави, мають розвинені структури громадянського суспільства, сформовані правові системи та налагоджені механізми реалізації правових приписів. Мова йде про дефіцит практичних рекомендацій щодо використання такого досвіду в професійній діяльності правоохоронних органів в Україні; 6) відсутність чіткої концепції професійної підготовки поліцейських кадрів, організації навчального процесу, підвищення кваліфікації тощо [7, с. 235–236].

Реальну ситуацію в Україні із концептуальним баченням розвитку інституту служби в поліції не можна вважати сприятливою. Внаслідок дії внутрішніх та зовнішніх чинників основні напрямки удосконалення служби в поліції є або надто формалізованими, або ж взагалі невизначеними. Крім того, критерії досягнення очікуваних змін не встановлені, або допускають можливість маніпуляцій (результати опитувань щодо рівня довіри до поліції). Все це виражається в тому, що удосконалення окремих аспектів служби в поліції

не викликає концептуальних змін у парадигмі цього інституту.

Інший підхід до визначення напрямів удосконалення служби в поліції запропонований О. А. Банчуком. На його думку, перспективи покращення вітчизняної поліції можуть визначитися рекомендаціями щодо реформи поліції у Східній Європі, де три малі «д» (деполітизація, децентралізація, демілітаризація) об'єднуються у одну велику «Д» (демократизація). Детально торкаючись малих «д», зазначимо що:

1. Деполітизація поліції має здійснюватися за такими напрямками:

1.1) виокремлення поліції з МВС. В окремих європейських державах діяльність поліції скеровується міністром юстиції (Ірландія, Данія, Швеція, Норвегія, Швейцарія, Кіпр), міністрами юстиції та внутрішніх справ спільно (Бельгія), Міністерством публічного порядку і захисту громадян (Греція).

В.В. Чумак відмічає, що принцип політичної нейтральності заслуговує на особливу увагу. Його сутність зводиться до заборони для поліцейських бути представниками політичного прошарку, тобто заборона бути членом політичних партій, заборона брати участь у діяльності таких партій та відкрито висловлювати власні позиції щодо політичних осіб в державі. Інколи принцип політичної нейтральності ще іменується принципом «політичної позапартійності» поліції [8, с. 44];

1.2) позбавлення міністра як особи на політичній посаді повноважень щодо оперативного управління поліцією. В цьому аспекті К.О. Нестеренко та Ю.В. Троцай слушно вказують на потребу 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. В основі процесу формування поліції повинен лежати 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 [9, с. 217];

1.3) запровадження виключної конкурсної процедури при доборі на посади службовців, у тому числі керівного складу;

1.4) закріплення в законі прозорих процедур службової кар'єри;

1.5) запровадження чіткої і відкритої дисциплінарної процедури і порядку звільнення поліцейських зі служби.

2. Децентралізація поліції може відбуватися за напрямками:

2.1) створення місцевої поліції (поліції громад, муніципальної поліції) одночасно із адміністративно-територіальною реформою;

2.2) підвищення звітності і підконтрольності поліції місцевим громадам та їх представницьким органам. Відповідальність за забезпечення публічного порядку і безпеки на території населених пунктів і об'єктів місцевого значення (автошляхи, озера, парки, ліси) покладається виключно на громади, тоді як об'єктами регіонального та національного значення опікується держава.

3. Демілітаризація спрямована на залучення виключно цивільних державних службовців в апарат МВС та центральний орган управління поліції. Однострій передбачений лише для тих службовців, яким необхідно себе ідентифікувати як представників влади у відносинах з населенням на публічних об'єктах (вулицях, дорогах, парках тощо) [10, с. 6, 7].

Запропоновані О.А. Банчуком напрямки вбачаються нами більш актуальними, насамперед, за рахунок їх універсальності та спрямованості на стандартизацію національних систем поліції.

Також, для країн-кандидатів, які прагнуть долучитися до членства в ЄС або стати повноцінними гравцями на Європейському адміністративному просторі, першорядне значення матиме те, в якій мірі весь адміністративний контекст, включаючи державну службу, у відповідній країні буде відповідати загальноприйнятим стандартам [11, с. 37]. Це саме стосується і служби в поліції, реформування та розвиток якої в Україні мають відповідати європейським стандартам.

Як відмічають автори навчально-методичного видання «Організація діяльності Національної поліції України та оперативних підрозділів», реформування правоохоронних органів України

є невід'ємною частиною демократизації суспільного життя та побудови правової держави, а тому дотримання і реалізація основних засад діяльності Національної поліції України, закріплених у розділі II Закону України «Про Національну поліцію», прискорять процес формування та ефективного функціонування інституту поліції в Україні відповідно до міжнародних стандартів забезпечення прав і свобод у різних сферах життєдіяльності людини [12, с. 4]. Вважаємо, що принципи слід сприймати не як вихідне положення, а як стандарт у діяльності поліції, який має бути забезпечено у практичній діяльності будь-якої її складової (органу або служби).

Крім того, важливо зважати на заходи, обумовлені дією воєнного стану в Україні. Цілком очевидно, що діяльність поліції в особливих умовах, пов'язаних зі стабілізаційними заходами та безпосередньою участю в бойових діях викликає зміну пріоритетів в розвитку Національної поліції. Але, з іншого боку, реалізація таких напрямів носить тимчасовий характер і не впливає на діяльність поліції у повоєнний період. Виходячи з викладеного, зупинимось детальніше на напрямках удосконалення служби в поліції:

1. Концептуальні напрями: демілітаризація, деполітизація, децентралізація, декорупціоналізація.

2. Організаційні напрями: включення до сфери управління Національної поліції ЗВО МВС; обов'язковість процедур добору; громадський контроль; взаємодія з громадою.

3. Функціональні напрями: стосовно діяльності окремих служб та видів діяльності (102, КОРД, ПОП, СРПП, СОГ, ПОГ тощо).

4. Стабілізаційні напрями: пов'язані з діяльністю поліції в особливий період, а саме під час реалізації карантинних заходів, надзвичайного або воєнного стану, участі у бойових діях тощо.

**Висновки.** Отже, удосконалення інституту служби в поліції сьогодні представляє собою надскладну проблему, що проявляється у відсутності концептуального бачення реальних кроків для поліпшення ефективності роботи Національної поліції України як цілісної системи. Сьогодні пріоритет надається локальним змінам і трансформаціям які видаються за успішні реформи, тоді як модель поліцейської діяльності у цілому лишається недосконалою. Для виправлення ситуації, що склалася необхідно комплексно підійти до розробки, нормативного закріплення та досягнення показників за конкретними напрямками удосконалення інституту служби в поліції.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Логвиненко Б.О., Ігнатов С.О. Проблеми аспекти адміністративної відповідальності за вчинення булінгу (цькування). *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 6. С. 266-269.
2. Солнцева Х.В. Удосконалення адміністрування поліцейської діяльності в Україні: сучасний погляд. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2021. № 6. С. 79-84.
3. Будзинський М.П. Адміністративно-правове регулювання у сфері кадрового забезпечення Національної поліції України. Дисс. к.ю.н. 12.00.07. Київ. 2017. 257 с.
4. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 1023-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80#Text>
5. Лішук Б.В. Адміністративно-правове забезпечення тактичної підготовки поліцейських в Україні. дисс. к.ю.н. 12.00.07. Київ. 2019. 242 с.
6. Поліція без корупції: чи справжня реформа – «місія неможлива URL: <https://www.euam-ukraine.eu/ua/news/zero-corruption-police-speakers-ask-if-true-reform-is-mission-impossible/>
7. Кобзар О.Ф. Поліцейська діяльність в Україні: адміністративно-правовий аспект: монографія. Харків; Дніпропетровськ: Панов, 2015. 316 с.
8. Чумак В.В. Адміністративно-правові засади діяльності поліції Грузії, країн Балтії та України: порівняльний аналіз: монографія. Харків: Константа, 2019. 490 с.
9. Нестеренко К.О., Троцай Ю.В. Напрямки реформування Національної поліції як елемента публічної адміністрації України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. Вип. 63. С. 214-218.
10. Банчук О.А. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / За заг. редакцією О.А. Банчука. Київ: Москаленко О.М., 2013. 588 с.

11. Сивий Р.П. Детермінанти трансформації концепцій державної служби в країнах Європейського Союзу. *Державне управління*. 2018. № 1 (10). С. 35-39.

12. Бакаянова Н.М., Кубасенко А.В., Свида О.Г. Організація діяльності Національної поліції України та оперативних підрозділів [Електронне видання]: навчально-методичний посібник (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання) / Н.М. Бакаянова, А.В. Кубасенко, О.Г. Свида. Одеса: Фенікс, 2020. 251 с. URL: <http://dspace.opua.edu.ua/>