

УДК 342.951 + 351.74

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2023.4.9>**О. Ю. Камішанський**

кандидат юридичних наук

<https://orcid.org/0000-0001-8460-0035>

ТРАНСФОРМАЦІЯ ІНСТИТУТУ СЛУЖБИ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ НА ОРГАНІЗАЦІЙНОМУ РІВНІ

Актуальність статті полягає в тому, що розвиток Національної поліції України відбувається на багатьох рівнях за численними напрямками. Водночас, можна стверджувати про відсутність концептуальної моделі розвитку цієї правоохоронної інституції. Це пов'язано із тим, що у прагненні наблизити діяльність правоохоронної системи України до стандартів демократичних держав, зростає прогалина між запропонованими законодавчими новаціями та практикою їх реального втілення у поліцейську систему. Відповідно, вирішення ситуації, що склалася вбачається у посиленні організаційних змін у системі Національної поліції, саме завдяки яким вона матиме змогу сформуватися як правоохоронна інституція європейського зразку. Мета статті полягає у визначенні сутності трансформації інституту служби в Національній поліції України на організаційному рівні. У статті здійснено спробу визначення сутності трансформації інституту служби в Національній поліції України на організаційному рівні. Наголошено на тому, що трансформація інституту служби в Національній поліції України має відбуватися в межах трьох складових: вищої (центральної), регіональної (обласної) та місцевої. Вказано про важливість проведення змін у кожній зі складових організаційного рівня. У протилежному разі, вести мову про трансформацію інституту служби в поліції не вбачається можливим. Стверджується, що вища складова може включати наступні зміни: приведення законодавства про поліцію у відповідність до сучасних стандартів, оптимізація складу служб поліції, забезпечення гендерної рівності, формування поліцейського церемоніалу, демілітаризація поліції та недопущення дискримінації. Запропоновано віднести до регіональної складової змін такі як: максимальну децентралізацію обласних управлінь поліції щодо вирішення питань на території обслуговування; поліпшення системи набору поліцейських в межах регіонів. Місцева складова організаційного рівня трансформації стосується перегляду стандартів організації місцевих органів поліції, зокрема щодо організації партнерських відносин з населенням, посилення присутності у кіберпросторі та відкритості у діяльності та вдосконалення громадського контролю. Під організаційним рівнем трансформації інституту служби в Національній поліції України запропоновано розуміти складову системного перетворення поліції від центрального органу виконавчої влади у сервісно орієнтовану службу, внутрішня і зовнішня організаційна діяльність якої відповідає міжнародним стандартам поліцейської діяльності.

Ключові слова: служба в поліції, удосконалення, ефективність, організаційні зміни, реформування, гендерна рівність, недискримінація, взаємодія, статус поліцейського, поліцейська діяльність.

Актуальність теми. Сьогодні розвиток Національної поліції України відбувається на багатьох рівнях за численними напрямками. Водночас, можна стверджувати про відсутність концептуальної моделі розвитку цієї правоохоронної інституції. Це пов'язано із тим, що у прагненні наблизити діяльність правоохоронної системи України до стандартів демократичних держав, зростає прогалина між запропонованими законодавчими новаціями та практикою їх

реального втілення у поліцейську систему. Відповідно, вирішення ситуації, що склалася вбачається у посиленні організаційних змін у системі Національної поліції, саме завдяки яким вона матиме змогу сформуватися як правоохоронна інституція європейського зразку.

Тут варто погодитись із Б.О. Логвиненком у тому, що незважаючи на вагому кількість наукових досліджень, поточний стан справ не можна вважати задовільним. Державна політика

не відрізняється системністю, а реформи лишаються спірними у багатьох аспектах [1, с. 51].

Аналіз досліджень та публікацій. Пошук оптимальних шляхів розвитку правоохоронної системи України та системи Національної поліції зокрема, широко представлений у працях фахівців з адміністративного права та поліцейистики. Заслуговує на увагу науковий доробок таких вчених, як О.В. Джафарова, В.О. Іванцов, М.О. Колесник, М.В. Лошицький, Р.В. Миронюк, Р.М. Опацький, С.І. Шевченко, О.С. Юнін, Х.П. Ярмачі та багатьох інших науковців. Разом із тим, зміни, що супроводжують становлення Національної поліції в Україні не були предметом дослідження на організаційному рівні.

Мета статті полягає у визначенні сутності трансформації інституту служби в Національній поліції України на організаційному рівні.

Виклад основного матеріалу. Насамперед, варто почати з того, що трансформація інституту служби в Національній поліції України відбувається сьогодні в межах трьох складових: вищої (центральної), регіональної (обласної) та місцевої. Як зазначала Голова Національної поліції Х. Деконаїдзе: «...наша єдина трансформація – ментальна трансформація. Поліцейський має обрати – служити на благо своєї країни чи заради власної вигоди. Звичайно, ви, наші нові колеги, маєте свідомо обрати перше» [2].

Виходячи з цього, можна стверджувати про важливість змін на кожній зі складових організаційного рівня. У протилежному разі, вести мову про трансформацію інституту служби в поліції не можна.

Так, вища складова рівня організації може включати наступні зміни: приведення законодавства про поліцію у відповідність до сучасних стандартів, оптимізація складу служб поліції, забезпечення гендерної рівності, формування поліцейського церемоніалу, демілітаризація поліції та недопущення дискримінації.

Приведення законодавства про поліцію у відповідність до сучасних стандартів. Насамперед, ми вважаємо за необхідне відзначити тут два моменти: дотримання прав поліцейських щодо умов та тривалості несення служби і часу відпочинку, а також запровадження презумпції правоти поліцейського.

Так, відповідно до статті 91 «Службовий час і час відпочинку поліцейських» Закону України «Про Національну поліцію», особливий характер служби в поліції містить наступні спеціальні умови для певних категорій поліцейських: 1) службу у святкові та вихідні дні; 2) службу

позмінно; 3) службу з нерівномірним графіком; 4) службу в нічний час. Розподіл службового часу поліцейських визначається розпорядком дня, який затверджує керівник відповідного органу (закладу, установи) поліції. Для поліцейських установлюється п'ятиденний робочий тиждень з двома вихідними днями, а для курсантів (слухачів) вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які готують поліцейських, - шестиденний робочий тиждень з одним вихідним днем. Вихідні, святкові та неробочі дні є днями відпочинку для всіх поліцейських, крім залучених до виконання службових обов'язків. Поліцейським, які виконували службові обов'язки у вихідні, святкові та неробочі дні, крім поліцейських, які працюють у змінному режимі, відповідний час для відпочинку в порядку компенсації надається протягом двох наступних місяців [3]. Слід зазначити, що в Національній поліції та МВС України не прийнято Порядку або Положення про залучення поліцейських понаднормово, що призводить до традиційного порушення законодавства про працю, а реальна служба поліцейських часто триває довше за встановлені норми без відповідної компенсації. Приміром, у ч. 2 п. 9 Розділу IV. «Сили, що залучаються до посиленого варіанта службової діяльності, та їх завдання» Інструкції про порядок переведення органів Національної поліції України на посилений варіант службової діяльності, закріплено, що: «На період посиленого варіанта оплата праці поліцейських у надурочний і нічний час, у вихідні і святкові дні проводиться згідно із законодавством України» [4]. Причому посилення на конкретний нормативно-правовий акт немає як і немає роз'яснення щодо порядку отримання відповідної компенсації.

Примітно, що наказом Національної поліції від 30.07.2016 року № 654 затверджено внутрішній розпорядок дня поліцейських, державних службовців та працівників апарату центрального органу управління поліції. Згідно з цим розпорядком, початок робочого дня визначений о 9:00; закінчення – о 18:00 (п'ятниця – о 16:45); вихідними днями є субота і неділя [5]. Проблема в тому, що в реальному житті поліцейських цей розпорядок не дотримується, а сам наказ не представлений у відкритих джерелах, хоча питання важливості дотримання прав поліцейських складно переоцінити.

Окрім цього доцільно підняти питання закріплення у національному законодавстві права на страйк для поліцейських або для держав-

них службовців в цілому. Тим більш, право на страйк для державних службовців гарантоване законодавством багатьох держав у мирний час, серед яких Франція, Італія, Канада, Швеція та Греція. У свою чергу, заключні висновки Європейського комітету із соціальних прав 2010 року містять положення про те, що згідно п. 4 статті 6 Європейської соціальної хартії (переглянутої) ETS № 163, ратифікованої Україною 21.12.2006, державні службовці можуть користуватися правом на страйк. Водночас, у звіті про хід реалізації Європейської політики сусідства у 2010 році СОМ (2011) 303 Єврокомісія відзначала відсутність позитивних зрушень в Україні щодо приведення права на страйк у відповідність до міжнародних стандартів і станом на 2022 рік таких змін не відбулось [6].

Що стосується презумпції правоти поліцейського, ми вважаємо цей крок необхідною умовою для ефективного виконання поліцією покладених на неї завдань. Презумпція правоти поліцейського означає, що при виконанні службового обов'язку поліцейський діє завідомо правомірно, у межах закону. Якщо громадянин вважає інакше – він все одно має підкоритися і лише потім може оскаржити або дії правоохоронця, або його бездіяльність [7]. Так, поліцейські отримують можливість працювати більш впевнено, знаючи що норми права застосовуються ними відповідно до Закону. Як наслідок це має знизити кількість проявів злісної непокори та опору поліцейським в їх службовій діяльності, а права людини в разі помилки чи свідомого порушення закону службовцем захистить адміністративний суд. Сутність питання полягає у готовності суспільства жити за законом та підкорюватись поліцейським, як це відбувається у Німеччині, Швейцарії, США, Польщі та багатьох інших демократичних державах.

Оптимізація складу служб поліції. На відміну від багатьох Законів про поліцію, проаналізованих нами у попередніх підрозділах дослідження, норми національного законодавства чітко визначають з яких служб складається поліція (ч. 3 статті 13): 1) кримінальна поліція; 2) патрульна поліція; 3) органи досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) спеціальна поліція; 6) поліція особливого призначення; 7) інші підрозділи, діяльність яких спрямована на виконання завдань поліції або на забезпечення її функціонування, рішення про створення яких приймається керівником поліції за погодженням з Міністром внутрішніх справ [3].

Внаслідок безсистемного підходу у реалізації реформи поліції склалася ситуація, коли окремі служби поліції не були включені до Закону України «Про Національну поліцію». Такими слід вважати служби дільничних офіцерів поліції, поліцейських офіцерів громади, інспекторів ювенальної превенції тощо. Всі перераховані служби займаються превенцією, тобто запобігають вчиненню правопорушень і фактично припиняють протиправні діяння. Але законодавець вказав лише на патрульну поліцію, яка фактично є складовою превентивного блоку поліції.

Крім викладеного, існує проблема у внутрішній конкуренції та певному дублюванні повноважень, що має місце в окремих підрозділах і службах. Наприклад, це стосується діяльності патрульної поліції за програмою «шкільний офіцер поліції» та підрозділів ювенальної превенції, а також підготовки поліцейських у ЗВО МВС та «Академіях поліції».

Забезпечення гендерної рівності. Попри те, що гендерний дисбаланс у поліції, є доволі відчутним, зарубіжний досвід поліцейської діяльності свідчить про необхідність подолання таких упереджень. Так, ч. 3 статті 24 Конституції України безпосередньо присвячена подоланню дискримінації стосовно жінок в Україні та наголошує на тому, що рівність прав жінок і чоловіків забезпечується наданням жінкам рівних із чоловіками можливостей у громадсько-політичній та культурній діяльності, у здобутті освіти та професійній підготовці, у праці та винагороді за неї тощо. Відповідно до Закону України «Про забезпечення рівних прав і можливостей чоловіків та жінок» гендерна рівність трактується як рівний правовий статус жінок і чоловіків та рівні можливості для його реалізації, що дозволяє особам обох статей брати рівну участь у всіх сферах життєдіяльності суспільства [8]. Дослідниця Л. Дені наголошує на тому, що побудова поліції, яка сприяє досягненню гендерної рівності, потребує опрацювання трьох різних напрямків. Вона виділяє три підходи, що спираються на значний об'єм досвіду, а саме: 1) створення більш авторитетної та репрезентативної служби; 2) більш ефективне реагування на гендерно диференційовані потреби щодо безпеки; 3) змінення гендерних очікувань та упереджень у суспільстві [9, с. 5–6].

Формування поліцейського церемоніалу. Питання формування поліцейських традицій та пошуку власного вектору, відмінного від військового, перебуває на часі. Слід зазначити, що питання поліцейських традицій часто

підіймається, але не знаходить належного відображення у наукових та навчально-методичних джерелах. Приміром, у підрозділі «Традиції та ритуали. Присяга» навчального посібника з поліцейської деонтології під авторством М.М. Пендюри та О.О. Старицької питання присяги розкрито ґрунтовно, тоді як традиціям у поліції не приділено належної уваги [10, с. 111]. Церемонії у поліції мають на меті плекати поліцейські традиції, об'єднати громаду та зміцнити позитивний імідж поліції в суспільстві. Основний меседж церемоніалу – зробити свято за участю почесної допомоги (сприяння) поліції, поліцейських та представників поліцейської спільноти, його проведення в атмосфері урочистості та вияву поваги до національних символів. Ми переконанні, що розробка єдиного церемоніалу поліції в Україні дозволить впорядкувати урочистості за її участю, уніфікувати традиції в органах і підрозділах поліції, посилить корпоративний дух серед поліцейських та покращить імідж Національної поліції у суспільстві.

Демілітаризація. Вона може сприйматися як зменшення застосування примусу в діяльності поліції. Зокрема, це стосується відмови від військового обладнання, техніки і засобів, а також військових методів при протидії масовим заворушенням та іншим проявам громадянської непокори. З іншого боку, поліція має бути демілітаризована за своєю сутністю. Наголосимо, що відповідно до Закону, «Національна поліція України (поліція) – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству...» [3], а не військове формування. Водночас, за ч. 2 статті 24 Закону України «Про Національну поліцію», «...в разі виникнення загрози державному суверенітету України та її територіальної цілісності, а також у ході відсічі збройної агресії проти України органи та підрозділи, що входять до системи поліції, відповідно до законодавства України беруть участь у виконанні завдань територіальної оборони, забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану у разі його оголошення на всій території України або в окремі місцевості» [3]. Зауважимо, що цитована норма стосується особливого періоду і не є стандартом діяльності поліції у мирний час. Здійснити трансформацію на цьому рівні в поліції найпростіше з системи спеціальних звань поліцейських, а також формування відмінного від військового церемоніалу, вже згаданого нами вище.

Тут можна запропонувати скорочення системи спеціальних звань та їх приведення у від-

повідність до рангів цивільної служби із посиленням на національні традиції. Як приклад, така система спеціальних звань поліції може виглядати наступним чином: 1) молодший склад (поліціант-стажер, поліціант, старший поліціант); 2) основний склад (молодший інспектор, інспектор, старший інспектор); 3) вищий склад (комісар, головний комісар, голова служби).

Недопущення дискримінації. Проблема вибіркового та упередженого застосування поліцією примусу є доволі поширеною у багатьох країнах світу. Втім, для держав із розвинутими демократичними традиціями не є властивою у сучасних умовах і залишилася у минулому. Розвиток вітчизняної поліції має враховувати такі демократичні надбання, особливо у частині неупередженого ставлення до представників певних соціальних груп, меншин, або іноземців. Сьогодні потрібно розробити запобіжники, направлені на недопущення будь-яких дискримінаційних проявів в ході здійснення професійної діяльності поліцейськими. Серед іншого, колишня заступниця Міністра внутрішніх справ Т. Ковальчук наголосила на тому, що інформаційну кампанію щодо протидії дискримінації ромських меншин необхідно проводити на національному рівні [11]. Це саме стосується взаємодії поліцейських з іншими соціально-вразливими верствами населення, представниками ЛГБТ+ спільноти, ВІЛ-інфікованими особами тощо. Діяльність поліцейських має бути позбавлена расового профайлінгу та стигматизації, у чому має сприяти проведення широкої інформаційної кампанії у суспільстві, зустрічі правозахисників та представників таких груп із фокус-групами з числа поліцейських, роз'яснювальна робота в межах службової підготовки тощо.

В межах регіональної (обласної) складової, найбільш важливим нами вбачається максимальна децентралізація обласних управлінь поліції (ГУНП) щодо вирішення питань на території обслуговування. Під такою децентралізацією пропонується розуміти максимальне зосередження повноважень стосовно розподілу сил та засобів, бюджетних видатків, планування та реалізацію безпекових регіональних програм. При цьому, вважаємо за потрібне включити підрозділи патрульної поліції та центрального підпорядкування у єдину систему управління в межах області. Це дозволить більш оперативно реагувати на загострення оперативної обстановки, усуне необхідність погодження наказів між начальниками одного рівня та спро-

стять взаємодію між органами і підрозділами поліції у цілому. Причому за центральним органом управління поліцією мають залишитися контрольні-наглядові (інспекторські) функції з метою недопущення зловживань на місцях.

Система набору поліцейських в межах регіонів також має бути переглянута. Сьогодні між ЗВО МВС створена штучна конкуренція, багато в чому обумовлена неналежно організованою профорієнтаційною роботою. Якщо спиратися на досвід зарубіжних держав, то функція набору кадрів має бути передана від кадрових підрозділів поліції та ЗВО МВС до рекрутингових центрів МВС, які б мали займатися цією діяльністю, формувати обсяги добору, організувати подальшу перепідготовку і навчання поліцейських.

Місцева складова організаційного рівня трансформації стосується перегляду стандартів організації місцевих органів поліції. Очевидно, що в умовах воєнного стану не можна вести мову про відкритість і прозорість роботи поліції на місцях. Але в мирних умовах, це необхідно і потрібно. Сам вхід у приміщення поліції та їхня внутрішня будова сьогодні наслідують радянські підходи до роботи правоохоронних органів. Змінити стан справ на краще можливо за рахунок перейняття позитивного зарубіжного досвіду щодо впровадження та використання програм мобільних відділень поліції, партнерських програм з місцевими громадами «служба і проживання поруч», цифровізації та скорочення паперового документообігу, розвитку відеоспостереження місць публічного перебування людей, волонтерства в поліції та обов'язкового ведення офіційних Інтернет-сторінок місцевими органами поліції та присутності поліції у кіберпросторі.

Висновки. Вважаємо, що перераховані новації на організаційному рівні сприятимуть поліпшенню іміджу поліцейських, дозволять поліції стати більш відкритою у взаєминах з населенням. Наведене є особливо важливим під час роботи поліції на місцях, адже від цього залежатиме кінцевий результат та загальне усвідомлення того, чи стала Національна поліція України правоохоронним відомством європейського зразку. Таким чином, організаційний рівень трансформації інституту служби в Національній поліції України може бути визначений як складова системного перетворення поліції від центрального органу виконавчої влади у сервісно орієнтовану службу, внутрішня і зовнішня організаційна діяльність якої відповідає міжнародним стандартам поліцейської діяльності.

Список використаної літератури:

1. Логвиненко Б.О. Безсистемність у системі охорони здоров'я як головна проблема сьогодення. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2020. № 1. С. 50–54.
2. Х. Деканойдзе заявила про необхідність ментальної трансформації поліції. Інформаційне агентство «Українські Національні Новини». URL: <https://www.unn.com.ua/uk/news/1579950-kh-dekanoidze-zayavila-pro-neobkhdnist-mentalnoyi-transformatsiyi-politsiyi>
3. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
4. Про затвердження Інструкції про порядок переведення органів Національної поліції України на посиленій варіант службової діяльності: наказ МВС України від 10.12.2015 № 1560. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0012-16#Text>
5. Про затвердження внутрішнього розпорядку дня поліцейських, державних службовців та працівників апарату центрального органу управління поліції : Наказ Національної поліції від 30.07.2016 № 654. Доступ до правди. URL: https://dostup.pravda.com.ua/request/vnutrishnij_rozporiadok_dnia_pol
6. Право на страйк для державних службовців. М. Авдеева, М. Поліщук, М. Щербатюк. Центр стратегічних справ Української Гельсінської спілки з прав людини Precedent UA. URL: <https://precedent.in.ua/2014/05/29/pravo-na-strajk-dlya-derzhavnyh-sluzhbovtiv/>
7. Презумпція правоти поліцейського: перспективи та наслідки запровадження. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2337:prezumptsiya-pravoti-politsejskogo-perspektivi-ta-naslidki-zaprovadzheniya
8. Про забезпечення рівних прав і можливостей чоловіків та жінок: Закон України від 08.09.2005 № 2866-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text>
9. DCAF, ОБСЄ/БДІПЛ, ООН Жінки (2019 рік), «Управління сектором безпеки, реформа сектору безпеки та гендерні питання», Збірник інформаційно-методичних матеріалів «Гендерні питання у секторі безпеки». Женева : DCAF, ОБСЄ/БДІПЛ, ООН Жінки.
10. Пендюра М.М., Старицька О.О. Поліцейська деонтологія : навч. посіб. Київ : ФОП Маслаков, 2020. 276 с.
11. Тетяна Ковальчук: Необхідно проводити інформаційну кампанію щодо протидії дискримінації ромських меншин на національному рівні. *Портал МВС*. URL: https://mvs.gov.ua/uk/press-center/news/Tetyana_Kovalchuk_Neobhidno_provoditi_informaciynu_kampaniyu_shchodo_protidii_diskriminacii_romskih_menshin_na_nacionalnomu_rivni_FOTO_16774.

Kamyshanskyi O. Yu. Transformation of the institution of service in the National Police of Ukraine at the organisational level

The relevance of the article lies in the fact that the development of the National Police of Ukraine takes place at many levels in many directions. At the same time, it can be argued that there is no conceptual model for the development of this law enforcement institution. This is due to the fact that in the desire to bring the activity of the law enforcement system of Ukraine closer to the standards of democratic states, the gap between the proposed legislative innovations and the practice of their real implementation in the police system is growing. Accordingly, the solution to the current situation is seen in the strengthening of organizational changes in the National Police system, thanks to which it will be able to be formed as a law enforcement institution of the European model. The purpose of the article is to determine the essence of the transformation of the institution of service in the National Police of Ukraine at the organizational level. The article makes an attempt to define the essence of transformation of the service institution in the National Police of Ukraine at the organizational level. It is noted that the transformation of the service institution in the National Police of Ukraine should take place within three components: higher (central), regional (oblast) and local. The importance of changes in each of the components of the organizational level is pointed out. Otherwise, it is not possible to talk about the transformation of the institution of police service. It is argued that the higher level component may include the following changes: bringing police legislation in line with modern standards, optimizing the composition of police services, ensuring gender equality, forming police ceremonial, demilitarizing the police and preventing discrimination. It is proposed that the regional component of the changes should include the following: maximum decentralization of regional police departments to resolve issues in the service area; improvement of the system of recruitment of police officers within the regions. The local component of the organizational level of transformation concerns the revision of the standards of organization of local police bodies, in particular, the organization of partnerships with the public, strengthening of presence in cyberspace and openness in activities and improvement of public control. It is proposed to understand the organizational level of transformation of the institution of service in the National Police of Ukraine as a component of the systemic transformation of the police from a central executive body into a service-oriented service whose internal and external organizational activities comply with international standards of police activity.

Key words: *police service, improvement, effectiveness, organizational change, reform, gender equality, non-discrimination, interaction, police officer status, police activity.*