

РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

УДК 351.741(100:477)

М.Г. Вербенський,
доктор юридичних наук, професор,
директор Департаменту аналітичної роботи та організації
управління МВС України, м. Київ

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА РЕФОРМУВАННЯ ПОЛІЦІЇ

У статті на основі аналізу міжнародної практики побудови і функціонування правоохоронних систем розглянуто концептуальні підходи до побудови та функціонального призначення поліції. Запропоновано в поліцейській діяльності не обмежуватися заходами щодо боротьби із правопорушеннями та вирішенням інших завдань поліції, а здійснювати основний підхід до реалізації та забезпечення інтересів громадян шляхом надання поліцейських послуг населенню. Визначено такий підхід найбільш важливим аспектом поліцейського обслуговування для відновлення довіри населення. Охарактеризовано провідні напрями у процесі реформування поліції. Доведено, що для вирішення проблемних питань у ході поліцейської реформи, насамперед, щодо вжиття невідкладних заходів, необхідно змінити систему оцінювання роботи як окремих поліцейських, так і підрозділів загалом.

Ключові слова: поліція, управління поліцією, поліцейська діяльність, рівня поліцейського обслуговування, поліцейський, реформування поліції.

В статье на основе анализа международной практики построения и функционирования правоохранительной системы рассмотрены концептуальные подходы к построению и функциональному назначению полиции. Предложено в полицейской деятельности не ограничиваться мерами по борьбе с правонарушениями и решением других заданий полиции, а осуществлять основной подход к реализации и обеспечению интересов граждан путем предоставления полицейских услуг населению. Такой подход определен как наиболее важный аспект полицейского обслуживания для возобновления доверия населения. Возрождение уровня доверия населения предложено рассматривать наиболее важным аспектом полицейского обслуживания. Охарактеризованы ведущие направления в процессе реформирования полиции. Доказано, что для решения проблемных вопросов полицейской реформы, прежде всего, относительно принятия безотлагательных мер, необходимо изменить систему оценивания работы как отдельных полицейских, так и подразделений в целом.

Ключевые слова: полиция, управление полицией, полицейская деятельность, уровень полицейского обслуживания, полицейский, реформирование полиции.

Безпека людини у всіх її проявах є одним із найважливіших факторів, які впливають на показник якості життя.

Цивілізованість суспільства характеризується високим рівнем матеріального забезпечення потреб людини та її внутрішнім усвідомленням безпечності життєвого простору як для всіх членів спільноти, так і для кожного окремого індивіда. Значною мірою відповідальність за формування безпекового компонента лежить на правоохоронних органах в цілому і поліції зокрема.

В Україні наразі процес реформування поліції перебуває в активній фазі і від успіху цієї реформи значною мірою залежить, чи зможе наше суспільство істотно

просунутись на шляху до цивілізованості. При цьому доцільно враховувати міжнародний досвід побудови та реформування структур поліції.

У свою чергу, в міжнародній практиці побудови і функціонування правоохоронних систем сформувався підхід розглядати поліцію як відкриту систему з обслуговування суспільства, яке поєднане з протидією кримінальному тиску на суспільні відносини, а також можливістю оперативного і гнучкого реагування на ускладнення обставин.

Окремі дослідники з цього питання мають дещо іншу позицію, яка визначає спрямованість діяльності поліції як: а) забезпечення законності і профілактика злочинів та б) надання соціальних і гуманітарних послуг населенню за надзвичайних обставин та в повсякденному житті [1, 38].

Проте всі підходи до побудови та функціонального призначення поліції не є взаємовиключними, зважаючи на що можна виокремити такі концептуальні напрями:

а) поліція є особливою сервісною службою, яка здійснює правоохоронну діяльність (надає послуги) на певній території (це означає, що найперше необхідно створити безпечні умови життя, а також професійної діяльності, шляхом профілактики злочинності, широкого консультування громадян, залучення їх до співпраці з протидії правопорушенням, розкриття злочинів і притягнення правопорушників до відповідальності);

б) діяльність поліції не може обмежуватись боротьбою із правопорушеннями, вона не має зациклюватись на вирішенні внутрішніх завдань, не повинна бути налаштованою проти громадян, а навпаки інтереси громадянина мають бути в центрі її уваги і реалізовувати такий підхід має через надання послуг населенню. Поліція має бути інструментом нівелювання соціальної напруги, а також гарантом забезпечення громадської безпеки. Необхідно, щоб поліція була доступною для громадян;

в) робота поліції має бути ефективною, для цього слід забезпечити якісне управління всіма ланками поліції. Якість роботи поліції не може оцінюватись лише кількісними показниками, важливим у цьому відношенні є врахування думки людей про роботу поліції тих підрозділів, які їх обслуговують [2, с. 29–30].

Якщо вести мову про проблеми вдосконалення управління поліцейською діяльністю, необхідно зазначити, що в Україні вони певним чином вирішені в Законі України “Про Національну поліцію”, в цьому ж Законі визначені і основні підходи до правового регулювання діяльності поліції.

Так, стаття 2 згаданого закону визначає завдання поліції, статтями 13, 14, 15, 16, 21, 22 визначена загальна система поліції, центральний орган управління поліцією, основні повноваження посадових осіб щодо управління поліцією.

Через положення зазначеного закону реалізується підхід щодо демократизації управління поліцією, оптимізації системи управління, а також забезпечується розширення повноважень низових ланок та підвищення їх компетенції.

Важливо зазначити, споживачами послуг поліції є як фізичні або юридичні особи, так і персонал поліції. Якість роботи поліції великою мірою залежить від персоналу, який виконує обов'язки поліцейських, а це значить, що дуже важливими є підходи до набору, навчання, розвитку, просування по службі та соціального захисту працівників, а також ефективного функціонування системи управління людськими ресурсами.

Рекомендації міжнародних організацій визначають підходи до основних завдань поліції в демократичному суспільстві.

Так, наприклад, у рекомендаціях ОБСЄ з демократичних основ поліцейської діяльності (Відень, 2006) завданнями поліції в демократичному суспільстві визначені такі:

- підтримка громадського спокою і правопорядку;
- захист та повага основоположних прав і свобод людини;
- запобігання і боротьба зі злочинністю;

- зниження рівня страху перед злочинами;
- надання допомоги та послуг суспільству.

Також зазначається, що прогрес у просуванні до демократичних основ поліцейської діяльності досягається тоді, коли забезпечується перехід від підходу орієнтованого на контроль, до підходу, орієнтованого на обслуговування, де основні зусилля правоохоронних органів зосереджені на активному попередженні злочинів [3, с. 10–13].

Найбільш важливим аспектом поліцейського обслуговування, на досягнення якого спрямована реформа поліції, є відновлення довіри населення до поліції. Виходячи із наведеного можна визначити основні напрями, на яких необхідно зосередити зусилля з реформування, а саме:

- підвищення ефективності роботи з протидії злочинності;
- максимальне використання можливостей поліцейських;
- допомога в розвитку демократичного суспільства;
- управління людськими ресурсами;
- впровадження високих стандартів професійної діяльності.

Провідними напрямками у процесі реформування вважаємо за доцільне визначити: а) підвищення ефективності роботи з протидії злочинності; б) управління людськими ресурсами.

Очікування суспільства щодо діяльності поліції, насамперед, пов'язані із підвищенням рівня безпеки у всіх сферах соціальних відносин.

Певного позитиву у цьому напрямі в процесі реформування було досягнуто. Так, якщо у 2014 році було зареєстровано більш як 529 тис. злочинів, а у 2015 і 2016 роках цей показник зростав відповідно на 6,8 та 4,9 відсотків, то за підсумками 2017 року досягнуто зниження на 11,6 відсотка.

Про деяке посилення правоохоронного захисту життя громадян свідчить таке: у 2014 році було зафіксовано 4920 навмисних убивств, що у 2,4 більше ніж попереднього року і пояснюється активною фазою військового конфлікту і російської агресії на Сході держави, а у 2015 році кількість таких злочинів скоротилася на 34,4 відсотка, у 2016 році скоротилась ще на 45,5 відсотка, у 2017 також зафіксовано скорочення ще на 10,3 відсотка.

Характеризуючи загрозу відносинам власності слід враховувати, що у 2014 році кількість злочинних посягань дещо скоротилась (-7 відсотків) у порівнянні з попередніми роками, у 2015 і 2016 роках, зважаючи на розбалансованість відносин у суспільстві та діяльності правоохоронних органів, їх кількість зросла відповідно на 16,3 та 12,0 відсотка, але у 2017 році ситуацію вдалось стабілізувати і навіть дещо покращити (скорочення на 17,2 відсотків).

Значна активізація роботи із захисту суспільних інтересів відмічається і у сфері протидії незаконному обороту наркотичних засобів. Зокрема, у 2017 році кількість виявлених злочинів, пов'язаних із виробництвом і зберіганням наркотичних засобів, зросла у 2,2 рази, а збуту у 2,7 рази в порівнянні з попередніми роками.

Аналогічними є показники діяльності і за іншими напрямками поліцейської практики. Водночас вважаємо необхідним зазначити, що навіть дуже високі статистичні показники роботи не забезпечать формування довіри до поліції з боку громадян. Без належної системи управління персоналом відсутня реальна можливість сформувати довіру населення до поліції.

Основою формування якісного персоналу поліції є набір на службу осіб, які відповідають стандартам професіоналізму. В міжнародній практиці до останніх належать:

- відповідний обсяг знань та інтелектуальний рівень;
- тривалість та безперервність навчання та підготовки;
- відповідність виконуваних функцій основним цінностям суспільства;
- самостійність у прийнятті рішення;

– відданість роботі, яка ґрунтується на прагненні задовольнити інтереси населення;

– повага до Кодексу етики та дотримання його положень у житті та на службі [4, с. 28].

Вирішальне значення професіоналізму працівників правоохоронних органів для забезпечення високої якості та ефективності їх діяльності зумовило те, що уряди демократичних країн докладають багато зусиль для створення, з одного боку, дієвої та мобільної системи професіональної поліцейської підготовки, а з другого, залучення на таку роботу здібних і розвинутих людей, перш за все фахівців із цивільних сфер з високим рівнем освіти. Такий підхід практикується наприклад у Швейцарії, Франції, США, зокрема в останніх як стандарт для прийняття на роботу визначено наявність завершеної чотирирічної освіти у коледжі або університеті, які мають акредитацію [1, с. 85, 189, 190].

Професіоналізм безпосередньо корелюється зі здатністю поліції ефективно реагувати на злочини і події. Саме з вимоги сучасного суспільства до поліції у “якісному обслуговуванні” сформувалась ідея багатостороннього партнерства поліції і громадськості, згідно з якою поліція започатковує комплексне вирішення проблем суспільства, а не лише здійснює правоохоронну діяльність. При цьому увага акцентується на тому, що відкриваючи можливість для участі громадськості в поліцейській діяльності, поліція стає більш інформованою та чутливою щодо прагнень та очікувань населення, яке проживає на території обслуговування.

Ключовим елементом в оцінюванні рівня поліцейського обслуговування є опитування населення. Також необхідно врахувати, що ефективність роботи поліції визначається не тільки інтенсивністю протидії злочинності, а й рівнем її профілактики та ступенем співпраці з населенням.

Для прикладу розглянемо досвід США щодо оцінювання населення роботи поліції, де основними елементами визначено:

- швидкість обслуговування (реагування на заяви та звернення громадян);
- ставлення – довіра, тактовність і співчуття, з якими мають бути вислухані та прийняті заяви і звернення;
- комунікабельність, відкритість, привітність у відповідях на заяви та звернення;
- доступність, досвід, професіоналізм.

Важливо також зазначити, що внутрішня оцінка ефективності поліцейської діяльності зводиться до трьох основних компонент:

- законність дій поліції;
- стійкі зв'язки з населенням;
- належна активність у підтриманні правопорядку, попередженні та припиненні його порушень [5].

Формуванню і підтриманню позитивного сприйняття поліції сприяє так звана стратегія “забезпечення присутності”, яка застосовується з метою запобігання можливим злочинним діям та переконання громадян у тому, що поліція завжди поруч і готова до надання дієвої і оперативної допомоги.

Певною мірою така стратегія відповідає очікуванням громадян щодо поліції. Опитування громадян, які проводились у багатьох поліцейських округах Німеччини, показали, що з-поміж очікувань населення відносно поліції на першому місці стоїть саме видима її присутність. Перелік очікувань продовжують такі: доступність у спілкуванні, близькість поліцейської дільниці до місць проживання, професійне вирішення завдань, негайне прибуття на виклик, готовність до надання допомоги, доброзичливе ставлення до громадян, відповідний зовнішній вигляд працівника поліції тощо [6, с.1].

Особливу увагу маємо звернути на те, що підхід, заснований на партнерстві поліції і суспільства, може бути успішним лише за умови встановлення повної довіри

з обох сторін. Згідно з наявними рекомендаціями для досягнення високого рівня партнерства поліції необхідно краще інтегруватись у суспільство та стверджувати свою легітимність як органу правопорядку на основі підвищення якості послуг, які надаються населенню. При цьому поліція повинна:

- бути легко впізнаваною та доступною для місцевого населення;
- знати місцевих жителів та бути відомою їм;
- реагувати на потреби населення;
- вислуховувати проблеми населення;
- залучати та мобілізувати місцеве населення до заходів із забезпечення правопорядку;
- звітувати про свої дії та досягнуті результати.

За такого підходу особливої важливості набуває децентралізація та делегування повноважень з прийняття рішень та управління ресурсами від керівництва до поліцейських, які забезпечують правопорядок та громадську безпеку у відповідних районах [7].

Зіставлення міжнародної практики та результатів реформування поліції в Україні дає можливість вести мову, що докорінні зміни в організації роботи та практичної діяльності ще не відбулись.

Проведені структурні зміни (іноді не зовсім обґрунтовані) та певна стабілізація криміногенної ситуації за даними статистичних показників не можуть бути переконливими індикаторами незворотніх позитивних перетворень у правоохоронній діяльності поліції.

Суттєві проблеми залишаються в питаннях довіри населення до поліції, партнерських взаємовідносин між ними, професіоналізму поліції, доступності і тактовності поліцейських, законності правоохоронних дій та управління поліцейськими колективами.

На нашу думку, для вирішення проблемних питань, які виникали в процесі поліцейської реформи, насамперед, серед інших невідкладних заходів, необхідно запровадити нову систему оцінки роботи як окремих поліцейських, так і підрозділів загалом. Оцінювання правоохоронної роботи поліції має містити три основні складові:

- по-перше, кваліфіковане опитування населення незалежною соціальною інституцією щодо його довіри до поліції, усвідомлення рівня безпечності життєвого середовища, відповідності дій поліції вимогам законодавства;
- по-друге, соціологічне дослідження в поліцейських колективах щодо визначення рівня керованості такого колективу, авторитету формальних і неформальних лідерів, професіоналізму працівників поліції, морально-психологічного клімату в колективах, готовності поліцейських підрозділів до виконання правоохоронних завдань;
- по-третє, врахування ефективності протидії найбільш чутливим для суспільства злочинам, оперативності та дієвості реагування на зміни криміногенної та безпекової ситуації, ресурсної забезпеченості поліцейської діяльності.

Вважаємо, що саме запровадження нової системи оцінки роботи дозволить інтенсифікувати й інші напрями роботи з реформування поліції, а в кінцевому підсумку створити демократичний правоохоронний орган, робота якого відповідала б запитам суспільства, який був би спроможний забезпечити високий рівень громадської безпеки, а його працівники головною метою вважали б служіння людям.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Джурканин Т., Негодченко А., Сергєвнин В. Кадровое обеспечение полиции США: монография. Харьков: Изд-во НУВС; Д., Лира ЛТД, 2003. 360 с.
2. Анисимков В.М. Зарубежный опыт подготовки руководителей полиции (по материалам I-го Европейского конгресса по вопросам управления работы полиции). Развитие науки управления и проблемы формирования учебных дисциплин в современных условиях. Москва: Академия МВД России, 1999. С. 29–31.

3. Руководство по демократическим основам полицейской деятельности / сост. Старший Советник Генерального секретаря ОБСЕ по вопросам полицейской деятельности. Вена, 2006. URL: [http://polis.osce.org/library/f/2658/2755/OSCE – AUS – SPM 2658 RU – 2755](http://polis.osce.org/library/f/2658/2755/OSCE-AUS-SPM-2658-RU-2755) (дата звернення: 10.04.2018).
4. Колонтаевская И.Ф. Профессиональное образование кадров полиции за рубежом (педагогический аспект): монография. Москва: Академия МВД России, 2000. 146 с.
5. Копан О.В. Азоров М.Ю. Бобрлицкий Л.В. Кадрова політика в органах внутрішніх справ у аспекті забезпечення національної безпеки України. Борьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2010. Вип. 23. С. 209–215.
6. Участковая служба в Германии: обзор. информ. (заруб. опыт) / МВД России, ГИЦ. Москва, 1996. 8 с.
7. Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом. / сост. Старший Советник Генерального секретаря ОБСЕ по вопросам полицейской деятельности. Вена, 2008. URL: [hm.ttp://sartracc.ru/i/php.jperreol_file&filename Pub_intev/socipolice.ht](http://sartracc.ru/i/php.jperreol_file&filename=Pub_intev/socipolice.ht) (дата звернення: 10.04.2018).

REFERENCES

1. *Dzhurkanyin, T., Negotchenko, A., Sergiyevnin, V.*, 2003, “Personnel Security of the US Police”: monograph. Kharkiv: Publishing house of the NUVS; D., Lira Ltd, 360 p.
2. *Anisimkov, V.M.*, 1999, “Foreign Experience in Preparing Police Officers (according to the I European Congress on Police Operations Management)”. Development of the science of management and the problems of the formation of educational disciplines in modern conditions. Moscow: Academy of Internal Affairs of Russia, 29–31.
3. The Guide to the Democratic Foundations of Police / compiler Senior Adviser to the OSCE Secretary General for Police Affairs. Vienna, 2006. URL: [http://polis.osce.org/library/f/2658/2755/OSCE-AUS-SSM 2658 RU-2755](http://polis.osce.org/library/f/2658/2755/OSCE-AUS-SSM-2658-RU-2755) (Application Date: 10.04.2018)
4. *Kolontaievskaya, I.F.* “Professional Education of Police Personnel Abroad (pedagogical aspect): monograph. Moscow: Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2000. 146 p.
5. *Kopan, O.V. Azorov, M.Y., Bobritsky, L.V.*, 2010, “Personnel Policy in the Internal Affairs Bodies in the Aspect of the Insurance of the National Security of Ukraine”. Fighting Organized Crime and Corruption (theory and practice) 23, 209–215.
6. “Land Service in Germany”: information overview (foreign experience) / Ministry of Internal Affairs of Russia, GIC. Moscow, 1996. 8 p.
7. The Best Practice of Formation of a Partnership between the Police and the Community / compiler Senior Adviser to the OSCE Secretary General for Police Affairs. Vienna, 2008. URL: [hm.ttp://sartracc.ru/i/php.jperreol_file & filename Pub_intev / socipolice.ht](http://sartracc.ru/i/php.jperreol_file&filename=Pub_intev/socipolice.ht) (Application Date: 10.04.2018).

UDC 351.741(100:477)

M.G. Verbenskyi,

Doctor of Law, Professor, Director of the Department of Analytical Work and Organization of Management MIA Ukraine, Kyiv

INTERNATIONAL EXPERIENCE AND DOMESTIC PRACTICE OF POLICE REFORM

The process of reformation of the police in Ukraine nowadays is in an active phase and its success depends on the ability of the society to progress substantially on the way to civilization. Therefore, it seems to be expedient to take into account the foreign experience of founding and reforming of police structures.

Paper analyzes the international practice of constructing and functioning of law enforcement systems, considers conceptual approaches to the construction and functional purpose of the police.

It is suggested not to limit police activities with measures of combating offenses and solving of other police tasks, but to implement a basic approach to the realization and safeguarding of citizens' interests by rendering police services to the population. This approach is identified as the most important aspect of policing for the restoration of public confidence. The most important aspect of the police service, aimed at the police reform, was the restoration of public confidence in the police. The main directions, on

which efforts on reforming should be focused, are formulated: the increasing of the effectiveness of work on countering crime; maximum use of the capabilities of the police; assistance in the development of a democratic society; human resources management; introduction of high standards of professional activity.

It is expedient to define leading directions in the process of reforming: a) increase of an efficiency of work on counteraction to crime; b) human resources management. The leading areas of the police reform process are considered.

It is proved that in the process of police reform it is necessary to introduce a new system for evaluating the work of both individual police officers and units in general. It is proposed to evaluate the law enforcement work of the police in three parts: firstly, a qualified population survey of an independent social institution regarding its trust in the police, awareness of the level of safety of the living environment, and the compliance of the police with the requirements of the legislation; and secondly, a sociological study in police teams to determine the level of management of such a team, the authority of formal and informal leaders, the professionalism of police officers, the moral and psychological climate in teams, the readiness of police units to perform law enforcement tasks; thirdly, taking into account the effectiveness of countering the most sensitive to society crimes, an efficiency and effectiveness of responding to changes in the crime and security situation, resource availability of police activities.

It is substantiated that the introduction of a new system of assessment will allow an intensification of other areas of police reform, and ultimately create a democratic law enforcement agency whose work would be consistent with the needs of society, which would be able to provide a high level of public safety and whose employees will consider as the main goal to serve people.

Keywords: *police, police management, policy activities, level of police service, police officer, police reform.*

Отримано 16.04.2018