

## КОНЦЕПЦІЇ «СЕРВІСНА ДЕРЖАВА» ТА «COMMUNITY POLICING» – НЕОБХІДНІ УМОВИ ЕФЕКТИВНОГО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ

*Досліджено окремі напрями вдосконалення системи Міністерства внутрішніх справ, зокрема Національної поліції в умовах розбудови в Україні сервісно-орієнтованої держави. Проаналізовано роль Міністерства внутрішніх справ України у створенні умов розвитку безпечного середовища в суспільстві, а також інших державних органів у наданні адміністративних послуг. На конкретних прикладах здійснено аналіз закордонної практики співпраці поліції з територіальними громадами, чинників, що впливають на ефективність заходів щодо профілактики правопорушень, усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню.*

**Ключові слова:** *сервісна держава, безпечне середовище життєдіяльності, адміністративні послуги, взаємодія з населенням (Community policing), Міністерство внутрішніх справ, Національна поліція.*

**Постановка проблеми.** Схвалення Кабінетом Міністрів України Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року зумовлене, зокрема, євроінтеграційною державною політикою, що спрямована на реалізацію потреб населення та розвиток безпечної держави. В умовах перехідного періоду діяльність правоохоронних органів, зокрема, Національної поліції, на жаль, сприймається населенням, як наділений суто контролюючими, репресивними функціями інститут держави.

Одним із основних завдань держави щодо реформування системи Міністерства внутрішніх справ є створення безпечного середовища для існування та розвитку вільного суспільства, трансформація з репресивної «машини» на цілодобового партнера членів суспільства, у діяльності якого на головними є інтереси особи та європейська система цінностей. На наш погляд, означені перетворення можуть стати значно ефективнішими за умови впровадження концепцій «Сервісної держави» та «Community policing».

**Стан дослідження.** У науково-дослідницькій площині вибіркові напрями профілактики правопорушень, реформування системи МВС з метою надання якісних адміністративних послуг та взаємодії з громадськістю вивчали, зокрема: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, І. Л. Бородін, О. Безпалов, Н. П. Бортник, І. П. Голосніченко,

М. В. Голуб, Є. В. Додін, А. М. Долгополов, О. В. Джафарова, В. О. Заросило, Р. В. Ігонін, М. В. Ковалів, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, А. Р. Лещух, Ю. С. Назар, В. Л. Ортинський, О. І. Остапенко, В. В. Черней, В. О. Шамрай, Х. П. Ярмак та ін.

Деякі аспекти концепції Community Policing українські науковці вже досліджувалися, однак узагальненого поняття та єдиного розуміння сутності цієї концепції досягнуто не було.

Реформаторські процеси в Україні сприяли перетворенню Міністерства внутрішніх справ на багатопрофільну цивільну інституцію європейського типу, однак, актуальними досі є проблеми подальшої наукової участі міністерства у системі профілактики деліктів і на відповідних територіях, і в усій державі загалом.

**Метою** статті є спроба висвітлення деяких аспектів розвитку системи Міністерства внутрішніх справ та формування авторської позиції щодо запровадження окремих способів підвищення ефективності здійснення профілактики правопорушень Національною поліцією, покращення якості надання адміністративних послуг населенню шляхом формування України як сервісної держави та узагальнення окремих, доволі розрізнених наукових поглядів щодо концептуального розуміння Community policing.

**Виклад основних положень.** Започаткована у державі реформа Національної поліції спрямована, зокрема, на відхід поліції від каральної функції до розбудови партнерських відносин із населенням. виправдовуючи власне соціальне призначення, українська поліція, серед інших завдань, має бути зорієнтована на профілактику правопорушень, усунення причин та умов, що сприяють їх учиненню та згодом повинна перетворитись на цілодобову сервісну службу.

У будь-якій сучасній державі, незалежно від особливостей її державного устрою і рівня економічного розвитку, держава – основний постачальник послуг населенню, організаціям та усім гілкам влади. Державні установи, реалізуючи положення нормативно-правових актів, здійснюють ліцензування значної кількості видів діяльності, забезпечують соціальний захист населення і виконують багато інших суспільно-необхідних функцій. Слід зазначити, що інститут державних послуг, у тому розумінні, яке в нього вкладається сьогодні, тобто держави як менеджера із надання послуг громадянам з орієнтацією на їхні потреби та інтереси, запозичений у розвинутих країн.

У цих країнах державні послуги розглядаються як одна з основних форм відносин між фізичними та юридичними особами і владою, де держава сприймається як «постачальник послуг».

Наприклад, у Франції функціонування правосуддя, поліції і, навіть, в'язниць розуміється як специфічна діяльність щодо надання державних послуг, адже метою адміністративного управління є надання якісних послуг французькій нації. У цьому контексті французька наукова література застосовує термін «позитивні послуги», якщо йдеться про реалізацію соціально-економічних прав (на освіту, соціальне забезпечення тощо).

Натомість, у юридичній літературі США термін «послуга» трактується як діяльність: а) соціально-економічна, що задовольняє «реальні потреби суспільства (освіта, охорона здоров'я, господарські та соціальні послуги держави тощо); б) неекономічна (армія, поліція, судова система, громадські організації) [1].

Процес розвитку України як правової, соціальної, демократичної держави зумовив гостру потребу щодо організації діяльності органів державної влади уже на новій основі, з позиції вимог концепції сервісної держави. Зміст поняття «сервісна держава» розглядається в межах категоріального ряду: «соціальна держава», «інформаційний менеджмент», «електронна держава/уряд», «відкрите суспільство», «електронна демократія», і значною мірою співвідноситься з концепцією інформаційного суспільства.

Спочатку електронна держава мислилася в межах понять «електронне управління» й «інформаційний менеджмент», згодом почали розвиватися концепції сервісної держави [2] та концепції мережевої демократії, а також їхні сучасні варіанти, пов'язані з ідеями мобільних соціальних сервісів і мережевої демократії.

Концепція електронної держави в контексті електронного управління й інформаційного менеджменту обґрунтовує його функціональну специфіку на основі характеристик управлінського процесу як електронного інформаційно-комунікаційного обміну, а також, з огляду на соціальні зміни, що пов'язані з упровадженням та використанням інформаційно-комунікаційних технологій. Відтак у вітчизняний науковий обіг введені нові категорії, з-поміж яких найчастіше вживаються: публічні послуги, державні послуги, адміністративні послуги, публічне адміністрування.

У розрізі дослідження слід зауважити, що проблема відповідності застосування цих категорій в умовах функціонування державного управління України була предметом наукового пошуку багатьох вчених, однак донині існує низка проблемних питань, що не знайшли однозначного трактування та залишилися дискусійними.

Так, упродовж недавніх років у публікаціях з питань адміністративного права доволі часто порушується питання про форму держав-

ного управління в Україні [3]. У проведених дослідженнях обґрунтовується теза про те, що держава здійснює не лише владне, зобов'язуюче державне управління, але й позитивне – шляхом надання громадянам різних державних послуг. Зауважимо, що для української доктрини публічні послуги – явище доволі новаторське, тому осмислення їхнього поняття все ще перебуває на стадії свого формування.

Водночас окремі дослідники, намагаючись виокремити істотні родові ознаки названих послуг, так і не дійшли до їх однакового сприйняття та розуміння в науковому середовищі. Виокремлюють, зокрема, такі ознаки публічних послуг:

- забезпечують діяльність загальнозначущої спрямованості;
- мають необмежене коло суб'єктів, які користуються ними;
- здійснюються або органом державної влади, або іншим суб'єктом;
- ґрунтуються і на публічній, і на приватній власності [4].

Однією із вагомих ознак адміністративних послуг (що надаються державними органами загалом, МВС, Національною поліцією тощо), яка обов'язково повинна знайти своє чітке визначення у законодавстві, є необхідність і, відповідно, можливість отримання конкретної управлінської послуги.

Режим сприяння в отриманні населенням адміністративних послуг, які є частиною публічних послуг, незалежно від їх процедурного змісту та платності, повинен забезпечуватись через запровадження у власну діяльність принципів зручності, доступності та якості надання цих послуг. Зручність послуг, своєю чергою, залежить від максимального урахування інтересів та потреб їх споживачів і визначається низкою чинників. Насамперед йдеться про цілісність (результативність) послуги, тобто унеможливлення поділу адміністративної процедури на окремі послуги, які можуть надаватися в різному місці, у різний час і за окрему плату [5].

Зручності споживачів сприятиме і суттєве спрощення самої процедури послуги через зменшення її стадій та обсягу документообігу. Безперечним критерієм зручності є оперативність і своєчасність надання адміністративних послуг. Надання можливості сплатити за послуги безпосередньо в приміщенні адміністративного органу сприяють наданню адміністративної послуги в установленій законом строк. Причому, оплати має підлягати не якість послуги, що є прямим обов'язком державних службовців щодо споживачів адміністративних послуг, як справедливо вважає В. Парашук, а саме швидкість, невідкладність, що потребує додаткових витрат (фізичних, інтелектуальних, інформаційних тощо) [6]. Крім того, надання адміністративних

послуг повинно бути доступним для усіх зацікавлених осіб. Цей критерій якості послуг полягає у безпосередній територіальній близькості адміністративного органу до споживачів послуг.

У контексті висвітлення цієї теми пропонуємо детальніше розглянути деякі аспекти діяльності поліції в Україні та за кордоном. Безперечно, якість надання адміністративних послуг органами та підрозділами Національної поліції залежить від готовності її працівників надати швидко, кваліфіковану та професійну допомогу, що повинно стати службовим обов'язком і розцінюватись як показник ділової кваліфікації.

Слід зазначити, що у законодавстві багатьох європейських країн також закріплено високу ідею служіння поліції суспільству, однак акценти все ж зміщуються на рівень територіальної громади, що є замовником послуг та об'єктивним і суворим оцінювачем ефективності діяльності поліції на відповідній території. За таких умов чинна роль МВС України полягає у створенні умов розвитку безпечного середовища життєдіяльності людей, забезпечене орієнтованою на потреби населення діяльністю органів системи МВС, їх швидким і компетентним реагуванням на надзвичайні ситуації і події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, їх превенцією та активною участю громадян. Тому, на нашу думку, закріплені у Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р [7] ідеї розвитку партнерства між МВС і населенням, упровадження організаційних механізмів взаємодії органів системи МВС з місцевими органами влади і самоврядування є основними для досягнення обраної мети.

Як стверджують окремі західні дослідники, поглиблення партнерських відносин із населенням є одним із основних чинників розвитку демократичної, правової держави. За кордоном концепція Community Policing є основою діяльності поліції у сфері охорони публічного порядку та профілактики правопорушень. Суть ідеї та сама концепція Community Policing вперше була реалізована в США у 80-х роках ХХ століття. Така філософія поліцейської діяльності ґрунтується на засадах постійної комунікації та на індивідуальному підході щодо вирішення місцевих проблем у взаємодії з населенням та з відповідними органами влади. Працівники поліції дійшли висновку, що мінімізація їхніх неформальних контактів з населенням негативно впливає на профілактику правопорушень та рівень довіри громадян до правоохоронних органів загалом [8].

Закон України «Про Національну поліцію» [9] також містить положення про те, що поліція має взаємодіяти з громадськістю, реалі-

зуючи спільні проекти, програми та заходи. Зокрема відповідно до ч. 2 ст. 9 Закону України «Про Національну поліцію» від поліції вимагається: «Забезпечення постійного інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, а ч.6 цієї ж статті передбачає, що проекти нормативно-правових актів, що стосуються прав та свобод людини, обов'язково проходять громадське обговорення в порядку, визначеному Міністерством внутрішніх справ України».

Своєю чергою, у ч. 1 ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію» закріплене положення, що «...діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб». Також у ч. 2 ст. 89 цього Закону йдеться про співпрацю та взаємодію поліції з громадськістю в якості необхідної умови ефективної роботи поліції: «...співпраця між поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язаних із здійсненням поліцейської діяльності і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності такої діяльності» [9].

З огляду на зміни в законодавстві, необхідно рішучіше впроваджувати нові принципи поліцейської діяльності з урахуванням правоохоронних потреб місцевих громад. Ефективність охорони публічного порядку, профілактики правопорушень залежить від оптимізації партнерських відносин між працівниками поліції та громадянами. Територія обслуговування повинна бути такого розміру, щоб працівник поліції міг: вчасно відреагувати на подію; якісно на місці виконати свої функціональні обов'язки; не бути перевантаженим.

Здійснюючи планування та організацію охорони публічного порядку, керівництво поліцейського підрозділу має комбінувати види патрулів (піші, кінні, на автомобілях, велосипедах, тощо) з урахуванням особливостей території. З метою встановлення міцних ефективних контактів з населенням відповідної територіальної громади та вивчення «своєї» території доцільним є закріплення патрульного працівника поліції за конкретною територією на «постійній» основі.

Під час проведення масових заходів необхідно залучати працівників поліції, закріплених за територією обслуговування на яких відбуваються скупчення великої кількості людей та може порушуватися звичайний ритм життя населення. Органи та підрозділи поліції повинні заохочувати громадян до спільної охорони публічного порядку,

у тому числі в межах інституту волонтерства. Розвиваючи партнерські відносини з населенням, працівники поліції повинні налагоджувати, розвивати та підтримувати контакти з адміністрацією навчальних закладів, громадських організацій, церковних громад, знайомитися з місцевими жителями. Отже, органи поліції мають сприймати суспільство як свого потенційного партнера, що допомагатиме їм у виконанні завдань з охорони публічного порядку, забезпечення публічної безпеки, протидії правопорушенням, усунення причин і умов, що сприяють їх вчиненню.

Створення інформаційно доступного та зручного сайту органу поліції, що обслуговує конкретну територію – є одним із елементів, який позитивно впливає на ступінь довіри мешканців до правоохоронців. Наприклад, за вказаним принципом функціонують сайти поліції таких міст, як: Бристоль, Бат та у сільській місцевості Сомерсета і Південного Глостершира (Велика Британія). На домашній сторінці, крім новин, контактної інформації та порад від поліції щодо власної безпеки, члени територіальних громад можуть отримувати об'єктивну інформацію про людину, що зникла або перебуває у розшуку, а також оперативно повідомити он-лайн про злочин. Перевагою цього Інтернет-ресурсу також є можливість отримання інформації рідною мовою для національних меншин та іноземних громадян, які проживають у цій місцевості. У Розділі «Поради» поліція надає практичну та докладну інформацію про те, як поводитись в різних життєвих ситуаціях або коли стали відомі факти конкретного адміністративного чи кримінального правопорушення. За допомогою сервісу «Ваш район» активні мешканці мають можливість винести на обговорення проблему, що існує у їхньому районі і спільно з іншими небайдужими мешканцями та поліцією шукати оптимальні варіанти її вирішення [10].

Слід зазначити, що модель взаємодії поліції з громадськістю, яка сьогодні практикується у Європейському Союзі та інших країнах світу є важливим чинником підтримки безпеки на високому рівні та покращення якості життя усього населення. Втілення й дотримання на практиці партнерських відносин між громадськістю та поліцією стане початком у покращенні не тільки рівня життя населення, а й іміджу держави на міжнародній арені [11].

**Висновки.** На наш погляд, Community policing повинна сприйматися як поліцейська діяльність на відповідній території, побудована на засадах постійної комунікації, безперервної взаємодії з територіальними громадами, місцевими органами державної влади та самоврядування з метою сприяння вирішенню (або безпосереднього вирішення) питань місцевого значення, зокрема і, щодо забезпечення охорони

публічної безпеки і порядку, прав та свобод громадян, надання супутніх послуг, здійснення профілактики правопорушень, усунення причин й умов, що сприяють їх вчиненню тощо.

Сервісна держава та Community Policing є взаємопов'язаними поняттями, основним завданням яких є реалізація потреб населення у партнерських стосунках з державними органами, зокрема у швидкому і компетентному реагуванні органів системи МВС на надзвичайні ситуації і події, що загрожують особистій безпеці, їх превенцію та отримання якісних публічних послуг, покращення рівня життя населення. Якісний державний сервіс, розвиток взаємодії з населенням є невід'ємною частиною створення та розвитку безпечного середовища життєдіяльності громадян, зосібна, формування на основі світової практики нових підходів у створенні системи захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, їхньої власності тощо.

Відтак впровадження концепцій Сервісна держава та Community Policing є необхідними умовами ефективного реформування системи МВС України, підняття авторитету держави серед населення й на міжнародній арені.

1. Данчул О. С. Особливості професійної діяльності ДСО у сфері профілактики правопорушень у контексті побудови «Сервісної» держави. *Наше право: науково-практичний журнал*. 2016. № 2. С. 64–70.

2. Васильева А. Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России. М.: РАП, 2012. 332 с.

3. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. д.ю.н., проф. В. Б. Авер'янова. К., 1998. 432 с.; Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

4. Бахрах Д. Н. Административное право. М., 1993. 301 с.

5. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 2. Особлива частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. К.: Юрид. думка, 2005. 624 с.

6. Паращук В. Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? *Вісник Академії правових наук України*. 2001. № 3. С. 125–127.

7. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопа. 2017 р. № 1023-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-strategiyi-rozvitku-organiv-sistemi-ministerstva-vnutrishnih-sprav-na-period-do-2020-roku>

8. Голуб М. В. Community policing: сутність та складові елементи. *Право і Безпека*. 2012. № 1. С. 62–67. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib\\_2012\\_1\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2012_1_15)



9. Про Національну поліцію: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

10. Гончарук Т. Як британська поліція взаємодіє з громадою онлайн? *Успішні практики*. URL: <https://www.prostir.ua/?blogs=yak-brytanska-politsiya-vzajemodije-z-hromadoyu-onlajn-uspishni-praktyku>

11. Майстренко М. М. Імплементация концепції Community policing: від філософської доктрини до дієвого стратегічного напрямку. *Науковий Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія: Юридична. Львів, 2017. № 2. С. 39–46.

**Danchul O. S. The Concept «Service State» and «Community Policing» is Necessary Condition of the Effective Reformation of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine System**

*Introduction of the concept Service State and Community Policing is the necessary condition of the effective reformation of the Ministry of Internal Affairs system and gaining prestige of the state among population and in the international arena.*

*One of the essential features of administrative service (given by the state bodies in general, MIA, National Police, etc.) which have to be obligatory found its accurate definition in legislation, is the necessity and accordingly, opportunity to get concrete administrative service. Procedure of the particular service have to be simplified by decreasing its stages and amount of documentary turnover. Criteria of conveniences have to be efficiency and timeliness of assignment of administrative service. In addition, assignment of administrative service have to be available to all person concerned as well as administrative body must be located in direct territorial proximity to customers' service.*

*Undoubtedly, the quality of assignment of administrative service by the bodies and units of National Police depends on the willingness of its employees to give fast, qualified and professional assistance and must become an official duty and to be considered as showing professional qualification. Thus, current role of the Ministry of people vital functioning, guaranteed by tentative on population needs activity of the Ministry of Internal Affairs bodies, their fast and professional reaction on emergencies and events, that threaten personal and public safety, their prevention and active participants of citizens.*

*Concerning the concept Community Policing, should be mentioned that it must be perceived as police activity in the particular location, created on the basis of bodies of state authorities and self-government with the purpose of solving the problems of issues of local significance, especially concerning providing defense of public safety and order, rights and duties of citizens, giving the concomitant service, fulfilling of prevention of offences, removing reasons and conditions causing them, etc.*

**Key words:** *service state, safe environment of vital functioning, administrative service, co-operation with community (Community Policing), Ministry of Internal Affairs, National Police.*

*Стаття надійшла 20 серпня 2018 р.*