

УДК 351.74:331.108.2(477)
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v4.2023.12>

Ю. В. Мерденов

orcid.org/0009-0008-0476-6907

*аспірант кафедри адміністративної діяльності поліції
Одеського державного університету внутрішніх справ*

РОЛЬ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У ЗМІЦНЕННІ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. У звіті Національної поліції України про результати роботи у 2022 році зазначається, що пріоритетами діяльності Національної поліції України на 2023 рік є відсіч та стримування збройної агресії РФ, виконання завдань територіальної оборони, заходів правового режиму воєнного стану; безпечна громада та формування безпечного середовища; розвиток інформаційних технологій, уніфікація зв'язку та кіберзахист; захист та розвиток кадрового потенціалу; протидія найбільш актуальним для воєнного стану кримінальним правопорушенням; розвиток системи внутрішнього контролю та запобігання корупції [1]. У Комплексному стратегічному плані реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки зазначається, що одним із стратегічних пріоритетів такого реформування є створення системи управління, орієнтованої на результат відповідно до встановлених пріоритетів, зокрема удосконалення механізмів внутрішнього контролю та запобігання корупції [2]. Таким чином, на сьогодні питання удосконалення внутрішнього контролю в поліції є одним із пріоритетних напрямів.

Поліція відіграє важливу роль у суспільстві, забезпечуючи закон і порядок. Проте, як будь-який орган влади, вона може потребувати нагляду та контролю для запобігання можливим зловживанням та порушенням прав людини. Таким чином, удосконалення внутрішнього контролю в поліції є важливою складовою підтримання законності, правопорядку та довіри до правоохоронних органів в суспільстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання громадського контролю за діяльністю Національної поліції розглядалися в наукових роботах багатьох дослідників, зокрема О. Андрійко, Д. Бахраха, Ю. Битяка, Р. Ваціліна, С. Гончарука, В. Кравчука, О. Поклада, Т. Плутагар, Ю. Шемшученка, Ю. Юніна та інших. Це свідчить про важливість піднятого питання та проведення наукових досліджень щодо зазначеної тематики.

Мета статті. Метою роботи є визначення ролі громадського контролю щодо зміцнення кадрового потенціалу поліції, зокрема виявлення про-

BLEMНИХ аспектів здійснення такого контролю під час проведення службового розслідування, що є важливим інструментом забезпечення внутрішнього контролю в поліції.

Виклад основного матеріалу. Громадський контроль є важливою частиною кадрової роботи, оскільки він спрямований на забезпечення високої якості та дисципліни серед поліцейських, а також забезпечення їхнього професійного розвитку. Одним із засобів внутрішнього контролю, який спрямований на забезпечення дотримання законів, стандартів та етичних норм в поліції, є службове розслідування.

Відповідно до статті 14 закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України», службове розслідування – це діяльність із збирання, перевірки та оцінки матеріалів і відомостей про дисциплінарний проступок поліцейського. Таке розслідування проводиться з метою своєчасного, повного та об'єктивного з'ясування всіх обставин вчинення поліцейським дисциплінарного проступку, встановлення причин і умов його вчинення, вини, ступеня тяжкості дисциплінарного проступку, розміру заподіяної шкоди та для підготовки пропозицій щодо усунення причин вчинення дисциплінарних проступків. Також в Дисциплінарному статуті зазначається, що для більш об'єктивного розгляду проведення службових розслідувань за фактом порушення поліцейським службової дисципліни здійснюють дисциплінарні комісії, які формуються з поліцейських та працівників поліції, які мають відповідні знання та досвід, необхідні для ефективного проведення службового розслідування [3]. Але як зазначають науковці, на практиці керівники не зацікавлені у виявленні й оприлюдненні фактів порушень своїх підлеглих, оскільки це, по-перше, погіршує імідж поліції, а по-друге, тягне за собою покарання керівників. Таке ставлення автоматично призводить до високої латентності порушень прав і свобод людей, оскільки такі порушення в умовах закритої правоохоронної системи приховуються як від громадськості, так і від відомчого статистичного обліку. Водночас це сприяє поширенню серед особового складу відчуття безкарності, яке породжує нові, більш небезпечні випадки ігнору-

вання недобросовісними співробітниками законодавства, що набуває систематичного характеру [4, с. 85]. Для подолання цієї проблеми здійснюється ряд законодавчих та організаційних заходів, що покликані боротися з цією проблемою.

Одним із дієвих механізмів протидії укріпленню випадків порушення прав людини в діяльності поліції є громадський контроль. Громадський контроль поліції є важливим інструментом для забезпечення дотримання законів та прав громадян. Крім того, з одного боку, громадський контроль сприяє зміцненню внутрішнього контролю в поліції, а з іншого боку – дозволяє гарантувати захист прав та свобод поліцейських, забезпечуючи відповідність дій керівництва поліції законодавству. Громадський контроль сприяє забезпеченню чесності та прозорості у процесах звільнення персоналу поліції, що може знизити ризик корупції та недоліків у кадровому управлінні.

В статті 90 закону України «Про Національну поліцію» зазначається, що контроль за діяльністю поліції може здійснюватися у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України [5]. Тобто мова йде про залучення представників громадськості до проведення службових розслідувань в поліції. Таке залучення є важливим для забезпечення об'єктивності та довіри до результатів розслідувань. Це дозволяє зменшити можливість впливу або упередженості щодо вирішення питань, пов'язаних з діями поліцейських.

Зазначене положення відображено також в Дисциплінарному статуті Національної поліції України, де вказано, що до складу дисциплінарних комісій можуть також включатися представники громадськості, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет [3]. Закріплена в законодавстві можливість залучення громадськості до проведення службових розслідувань стало значним кроком вперед щодо демократизації поліції та приведення стандартів її діяльності до європейського зразка.

Але варто зазначити, що якщо для України з її мілітаризованим до 2015 року підходом до діяльності правоохоронних органів наявність представників громадськості під час службових розслідувань є значним прогресом, то в деяких країнах це є давно усталеною практикою. Зарубіжні держави на кшталт Канади або Франції протягом багатьох десятиліть впроваджували стратегію глобального залучення громадськості до контролю за органами публічної адміністра-

ції загалом, й громадський контроль за поліцією є лише елементом громадського контролю в загальній конструкції контролю громадянського суспільства за станом справ в державі [6, с. 29]. Ступень залученості громадянських наглядових інституцій в різних країнах світу суттєво різняться. В деяких країнах громадськість може безпосередньо здійснювати розслідування, наприклад, у випадках серйозних порушень або якщо внутрішнє розслідування виявилось помилковим, в інших країнах – лише обмежується наглядом та переглядом розслідувань, які проводять згідно із законом самі правоохоронні органи. Також різняться ступень їх залученості до прийняття рішень: від абсолютного невтручання щодо призначення стягнення, до рекомендації щодо дисциплінарних стягнень, а в деяких країнах навіть мають повноваження безпосередньо накладати санкції [7, с. 25].

Що стосується України, правова норма щодо включення представників громадськості до складу дисциплінарної комісії сформульована в Дисциплінарному статуті Національної поліції України таким чином, що вона має не обов'язковий, а рекомендаційний характер, оскільки прописано, що до складу дисциплінарних комісій *можуть* також включатися представники громадськості [3]. А можуть і не включатися – до цього логічного висновку призводить тлумачення цієї правової норми.

Крім того, в Положенні про дисциплінарні комісії в Національній поліції України зазначається, що у разі проведення службового розслідування за відомостями про порушення поліцейським конституційних прав і свобод людини і громадянина до складу дисциплінарних комісій можуть також включатися представники громадськості, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет [8]. Але ж Порядком проведення службових розслідувань у Національній поліції України встановлено, що службове розслідування призначається не тільки тоді, коли йде мова про порушення поліцейським конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Наприклад, однією із підстав для проведення службового розслідування, визначеної зазначеним Порядком, є надходження подання спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або припису Національного агентства з питань запобігання корупції, в якому міститься вимога щодо проведення службового розслідування з метою виявлення причин та умов, за яких стало можливим учинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи невиконання вимог Закону України «Про запобігання корупції» [8]. Тобто вказана підстава не пов'язана безпосередньо з конкрет-

ним порушенням прав і свобод людини. А отже, виходячи із формулювання п. 3 розділу I Положення про дисциплінарні комісії в Національній поліції України, представники громадськості не можуть включатися до складу дисциплінарних комісій у цьому випадку. Хоча це як раз той випадок, коли громадськість потрібно залучати, оскільки виявлення таких причин та умов відіграє важливу роль у боротьбі з корупцією, забезпеченні прозорості та відповідальності поліції, а також виявлення корупційних ризиків, ситуацій та факторів, що сприяють корупції. Крім того, включення представників громадськості до складу дисциплінарної комісії здійснюється за рішенням уповноваженого керівника [8], з чого випливає, що питання участі громадськості повністю залежить від одноособового рішення уповноваженого керівника.

Висновки. На підставі вищезазначеного можна зробити висновок, що відомча нормотворчість значно звужує законодавчо закріплене в статті 90 закону України «Про Національну поліцію» положення, яке передбачає участь представників громадськості не лише щодо розгляду скарг на поліцейських, а й щодо перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України [5]. Фактично це означає, що вони можуть залучатися в усіх випадках проведення службових розслідувань, а не лише тоді, коли це стосується конституційних прав людей. Таке ж саме за змістом положення містяться в статті 15 закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України», в якій вказується на можливість участі представників громадськості у складі дисциплінарних комісій, без будь-яких додаткових уточнень [3].

В результаті цього доволі прогресивна законодавчо визначена ідея щодо участі громадськості під час службового розслідування практично зведена нанівець наказами МВС України. З урахуванням цього пропонується викласти п. 7 розділу I Положення про дисциплінарні комісії в Національній поліції України, затвердженого наказом МВС України від 7 листопада 2018 року № 893, у такій редакції: «До складу дисциплінарних комісій можуть також включатися представники громадськості, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет». В такому випадку це буде відповідати нормам законодавства, а також зменшить ризики невинного незалучення громадськості.

Втім, ще більш прогресивною ідеєю є обов'язкове залучення громадськості до проведення всіх службових розслідувань. Причому не лише в поліції, а і в інших правоохоронних органах. Такий підхід зменшить випадки укривання з боку

керівництва правопорушень, зробить діяльність правоохоронних органів більш прозорою та, в кінцевому результаті, може сприяти підвищенню довіри до силових структур. Крім того, громадський контроль також гарантує захист прав та свобод самих поліцейських, забезпечуючи відповідність дій керівництва поліції законодавству та унеможливаючи застосування дискримінаційних підходів до проведення службового розслідування або проявів особистих симпатій та антипатій. Таким чином, залучення громадськості до проведення службових розслідувань має позитивні наслідки не лише для захисту прав і свобод людей, а й самих поліцейських, виконуючі функцію, крім іншого, захисту поліцейських від свавілля керівників. Громадський контроль сприяє забезпеченню чесності та прозорості під час звільнення персоналу поліції. Це може знизити ризик корупції та недоліків у кадровому управлінні.

На нашу думку, широке залучення громадськості до контролю над поліцією в кінцевому результаті значно сприяє зміцненню кадрового потенціалу поліції. Громадський контроль змушує поліцію бути більш відповідальною перед громадськістю та дотримуватися принципу законності. Це ставить додаткові вимоги до керівництва поліції щодо забезпечення дисципліни та відповідності правилам серед персоналу. Прискіплива увага громадськості до якості роботи поліції буде стимулювати поліцейських до постійного професійного розвитку та підвищення кваліфікації. Поліцейські будуть прагнути бути більш обізнаними з законодавством, що сприятиме підвищенню їх професіоналізму. До того ж така увага допоможе виявляти корупцію та зловживання в поліції, що призведе до того, що кадровий потенціал поліції буде складатися з професіоналів з високими стандартами та моральними принципами

Загальноновизнаним є те, що громадський контроль сприяє підвищенню довіри громадськості до поліції. А це, в свою чергу, сприяє підвищенню професійного іміджу поліції. Якщо поліція діє законно, чесно та відкрито, це допомагає зберегти доброзичливе ставлення до неї та збільшує привабливість професійної служби в поліції. Громадський контроль поліції важливий для створення більш ефективної та відкритої системи управління персоналом. Він сприяє забезпеченню високих стандартів професіоналізму та етики серед поліцейського персоналу та сприяє покращенню відносин між поліцією та громадськістю.

Література

1. Звіт Національної поліції України про результати роботи у 2022 році. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit2022/Zvit_polic_2022.pdf (дата звернення 18.10.2023).

2. Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки : Указ Президента України від 11.05.2023 № 273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text> (дата звернення 18.10.2023).

3. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19#Text> (дата звернення 19.10.2023).

4. Плугатар Т. А. Питання інтеграції громадського та відомчого контролю за дотриманням прав і свобод громадян Національною поліцією України. *Наука і правоохорона*. 2018. № 4. С. 80-91

5. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення 19.10.2023).

6. Юнін О. С. Громадський контроль за діяльністю поліції: міжнародна практика та досвід окремих зарубіжних держав. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. № 2. С. 25-31.

7. Guidebook on Democratic Policing. Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General. OSCE, 2008. 46 p.

8. Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України : наказ МВС України від 07 листопада 2018 року № 893. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1355-18#n8> (дата звернення 19.10.2023).

Анотація

Мерденов Ю. В. Роль громадського контролю у зміцненні кадрового потенціалу Національної поліції України. – Стаття.

Одним із пріоритетних напрямків діяльності Національної поліції України на законодавчому рівні визначено удосконалення внутрішнього контролю в поліції. В статті зазначається, що одним із інструментів, внутрішнього контролю в поліції, який допомагає виявляти, розглядати та реагувати на можливі порушення та недоліки, забезпечуючи тим самим дотримання законності та стандартів в роботі поліцейських, є службове розслідування.

Відповідно до чинного законодавства службове розслідування в поліції здійснюється дисциплінарними комісіями, до складу яких входять висококваліфіковані працівники поліції. З метою запобігання можливим правопорушенням під час проведення службових розслідувань, в законах України «Про Національну поліцію» та «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» зазначено, що до складу таких дисциплінарних комісій можуть залучатися відповідні представники громадськості.

Але відомче законодавство дещо звужує можливість залучення таких представників, зокрема шляхом залучення їх лише до окремих категорій справ. Такий підхід створює умови для нівелювання принципу наглядової діяльності суспільства над діяльністю поліції, що може призводити до необ'єктивного проведення службових розслідувань, укриття фактів порушень прав людини, свавілля по відношенню до працівників поліції. Автором пропонується узгодити відомчу нор-

мотворчість із законодавчою з метою усунення зазначених ризиків та сприяння максимальному залученню громадськості до наглядової діяльності.

Громадський контроль за діяльністю поліції є законодавчо визначеним положенням, який сприяє розбудови Національної поліції України як державного органу сучасного зразка, діяльність якого спрямована на задоволення потреб громадян у забезпеченні правопорядку в суспільстві. Крім цього, громадський контроль значно зміцнює кадровий потенціал поліції, ставлячи високі вимоги до професіоналізму поліцейських. В перспективі все це сприяє підвищенню довіри населення до поліції та формуванню позитивного іміджу поліції.

Ключові слова: громадський контроль, поліція, службове розслідування, кадровий потенціал, захист прав людей.

Summary

Merdenov Yu. V. The role of public control in strengthening the personnel potential of the National Police of Ukraine. – Article.

One of the priority areas of activity of the National Police of Ukraine at the legislative level is the improvement of internal control in the police. The article states that one of the tools of internal control in the police, which helps to identify, consider and respond to possible violations and shortcomings, thereby ensuring compliance with legality and standards in the work of police officers, is an official investigation.

According to the current legislation, official investigations in the police are carried out by disciplinary commissions, which include highly qualified police officers. In order to prevent possible offenses during official investigations, the laws of Ukraine "On the National Police" and "On the Disciplinary Statute of the National Police of Ukraine" state that relevant members of the public can be included in the composition of such disciplinary commissions.

But departmental legislation somewhat narrows the possibilities of involving such representatives, in particular by involving them only in certain categories of cases. This approach creates conditions for leveling the principle of society's supervisory activity over police activities, which can lead to biased official investigations, concealment of human rights violations, and arbitrariness towards police officers. The author suggests harmonizing departmental rule-making with legislative in order to eliminate the mentioned risks and promote the maximum involvement of the public in supervisory activities.

Public control over police activities is a legally defined provision that contributes to the development of the National Police of Ukraine as a state body of a modern model, whose activities are aimed at meeting the needs of citizens in ensuring law and order in society. In addition, public control significantly strengthens the personnel potential of the police, placing high demands on the professionalism of police officers. In the long run, all this contributes to increasing public trust in the police and forming a positive image of the police.

Key words: public control, police, official investigation, personnel potential, protection of people's rights.