Міністерство освіти і науки України

Національний технічний університет

«Дніпровська політехніка»

|  |
| --- |
|  |

Навчально-науковий інститут гуманітарних і соціальних наук

Кафедра історії та політичної теорії

**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**

**кваліфікаційної роботи ступеня бакалавра**

**студента** \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_Клименко Вікторії Богданівни\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(ПІБ)

**академічної групи** \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_052-18-1\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(шифр)

**спеціальності 052 Політологія\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

(код і назва спеціальності)

**за освітньо-професійною програмою – «Політологія**

(офіційна назва)

**на тему** \_Поліцейська реформа в Україні: результати, актуальні проблеми, та перспективи \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(назва за наказом ректора)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Керівники** | **Прізвище, ініціали** | **Оцінка** | **Підпис** |
| кваліфікаційної роботи | Рудік О. М. | 92 |  |
| **розділів:** |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
| **Рецензент** |  |  |  |
| **Нормоконтролер** | Зєнкін М. В. |  |  |

**Дніпро**

**2022**

**Міністерство освіти і науки України**

**Національний технічний університет**

**«Дніпровська політехніка»**

|  |
| --- |
|  |

ЗАТВЕРДЖЕНО:

завідувач кафедри ІПТ

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

«\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2022 року

**ЗАВДАННЯ**

**на кваліфікаційну роботу**

**ступеня бакалавра**

**студенту\_\_\_\_\_\_**Клименко В. Б.\_**академічної групи \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**052-18-1**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

(прізвище та ініціали) (шифр)

**спеціальності –** 052 Політологія**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_**

(код і назва спеціальності)

**за освітньо-професійною програмою –** Політологія **\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_**

(офіційна назва)

**на тему** Поліцейська реформа в Україні: результати, актуальні проблеми, та перспективи**,** затверджену наказом ректора НТУ «Дніпровська політехніка» від 09.05.2022 № 245-с.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Розділ** | **Зміст** | **Термін виконання** |
| 1 | Теоретичні основи здійснення реформ органів поліції | 1.1. Світовий досвід реформування поліції  1.2. Об’єктивна необхідність та передумови проведення поліцейської реформи в Україні  1.3. Мета та основні завдання поліцейської реформи в Україні |  |
| 2 | Аналіз реалізації та основних результатів поліцейської реформи в Україні | 2.1. Основні етапи проведення поліцейської реформи в Україні та їх зміст  2.2. Статус та повноваження Національної поліції України в результаті реформування  2.3. Основні результати та недоліки поліцейської реформи в Україні |  |

Завдання видано \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(підпис керівника) (прізвище, ініціали)

Дата видачі \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Дата подання до екзаменаційної комісії \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Прийнято до виконання \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(підпис студента) (прізвище, ініціали)

**РЕФЕРАТ**

Кваліфікаційна робота складається зі вступу, основної частини (2 розділи, 6 підрозділів), висновків та списку використаних джерел.

Обсяг роботи становить 61 сторінку, список використаних джерел складається з 59 позицій.

Об’єкт дослідження – процеси реформування системи Міністерства внутрішніх справ України та створення Національної поліції України.

Предмет дослідження – ключові засади, сучасний стан, актуальні проблеми та проміжні результати поліцейської реформи в Україні.

Мета дослідження полягає у тому, щоб здійснити наукове, теоретико-методологічне обґрунтування основних засад здійснення поліцейської реформи в Україні та провести аналіз основних її етапів та результатів.

Елементи наукової новизниу роботі полягають у тому, що було досліджено теоретичні основи та фактичні матеріали проведення поліцейської реформи в Україні, що дало змогу сформулювати ряд теоретичних та практичних висновків, виявити окремі недоліки та прогалини в ході реалізації такої реформи, а також розробити рекомендації щодо усунення недоліків та удосконалення діяльності Національної поліції.

**ЗМІСТ**

|  |  |
| --- | --- |
| ВСТУП …………………………………………………………………………. | 5 |
| РОЗДІЛ 1  ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЗДІЙСНЕННЯ РЕФОРМ ОРГАНІВ ПОЛІЦІЇ ….. | 9 |
| 1.1. Світовий досвід реформування поліції ………………………………….. | 9 |
| 1.2. Об’єктивна необхідність та передумови проведення поліцейської реформи в Україні ……………………………………………………………... | 19 |
| 1.3. Мета та основні завдання поліцейської реформи в Україні ……………. | 25 |
| РОЗДІЛ 2  АНАЛІЗ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ОСНОВНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ ………………………………………………………... | 33 |
| 2.1. Основні етапи проведення поліцейської реформи в Україні та їх зміст … | 33 |
| 2.2. Статус та повноваження Національної поліції України в результаті реформування ………………………………………………………………….. | 46 |
| 2.3. Основні результати та недоліки поліцейської реформи в Україні …….. | 52 |
| ВИСНОВКИ ……………………………………………………………………. | 59 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ……………………………………... | 62 |

**ВСТУП**

**Актуальність теми дослідження.** Функціонування будь-якої сучасної держави потребує усестороннього регулювання, контролю та захисту її населення й території, підтримання рівня правопорядку та життєдіяльності не тільки в окремих населених пунктах, але й на всій території загалом. Для цього створюються спеціальні державні органи, які в більшості країн сучасного світу отримали назву «поліція». Отримавши у спадок після розпаду Радянського Союзу модель забезпечення внутрішньої безпеки через органи міліції, перед українською державою постало питання її реформування та перехід від мілітаризованого формування до сучасної моделі забезпечення громадського порядку. Декларований Україною курс до європейської інтеграції ще більше зумовив потребу в реформуванні системи правоохоронних органів та її адаптацію до суспільних потреб і можливостей держави. Таким чином, система органів правопорядку в Україні пережила довгу трансформацію з радянської системи органів внутрішніх справ, спрямованих на захист безпеки держави, на органи правопорядку європейського зразка, які орієнтуються на надання послуг населенню та дотримання прав людини.

2 липня 2015 року Верховна Рада України ухвалила новий Закон «Про Національну поліцію» (на заміну Закону «Про міліцію» від 1990 року), який набрав чинності 7 листопада 2015 року і став формальним початком реформування системи органів внутрішніх справ в нашій країні. Безперечно, що цьому факту передувало багато процесів політичного, інституційного та організаційного характеру, а поліцейська реформа в Україні тільки набула формальних ознак. Так, за неповних 7 років функціонування Національної поліції України не можна стверджувати, що поліцейська реформа остаточно та успішно відбулася. Ті процеси, які відбуваються в країні, постійно вимагають перегляду окремих положень як зазначеного Закону, так і інших аспектів впровадження поліцейської реформи. Цим і визначається актуальність обраної теми кваліфікаційної роботи.

**Стан дослідженості проблеми.** Питання поліцейської реформиз самого початку проголошення незалежності України завжди знаходилось в орбіті інтересів як державного управління та самої держави, так і наукової спільноти.

Питаннями дослідження зарубіжного досвіду реформування поліції та можливостей застосування такого досвіду в українських реаліях присвячені праці таких вчених, як: Вербенський В. Г. [], Зозуля І. В. [], Майоров В. В. [], Окопник О. М. [], Підюков П. П, Амонс М. О., Камінська О. В. [], Чуб І. М. [], Чумак В. В. [] та ін.

Дослідженням питання реформування Національної поліції займалося чимало вітчизняних науковців, політологів, посадовців, суспільних діячів, а саме: Біленчук П. та Ярмолюк А. [], Бугайчук К. Л. [], Власенко Д. В. [], Гаркуша В. В. [], Глуховеря В. А. [], Денисюк Д. С. [; ], Кіщенко С. [], Ковальський В. [], Кривицький Ю. [], Криштанович М. Ф. [], Лесько Н. В. та Шабелько Н. [], Нестеренко К. О. та Троцай Ю. В. [], Оцел В. В. [], Юшкевич О. Г. [] тощо.

Окремим аспектам функціонування новоствореного органу – Національної поліції України – та оцінці його діяльності присвячені праці таких авторів, як: Бовва А. А. [; ], Божок С. Г. [], Григоренко О. В. [], Кравченко І. С. [], Лебедєва Н. В. [], Опришко І. В. [], Передерій О. С. [], Підюков П. П., Амонс М. О. та Камінська О. В. [], Плугатар Т. А. [], Танько А. В. [], Федчишин А. В. [], Шило Є. П. [; ], Шевчук Г. [] та інші науковці.

**Мета дослідження** полягає у тому, щоб здійснити наукове, теоретико-методологічне обґрунтування основних засад здійснення поліцейської реформи в Україні та провести аналіз основних її етапів та результатів.

Досягнення поставленої мети передбачає виконання у роботі низкидослідницьких завдань:

* проаналізувати зарубіжний досвід реформування поліції;
* охарактеризувати передумови проведення поліцейської реформи в Україні;
* визначити мету та основні завдання поліцейської реформи в Україні;
* проаналізувати хід проведення реформи органів внутрішніх справ;
* визначити новели статусу та повноважень Національної поліції в результаті проведення реформ;
* розробити рекомендації та визначити перспективи подальшого розвитку Національної поліції у напрямку демократизації та деполітизації.

**Об’єкт дослідження** –процеси реформування системи Міністерства внутрішніх справ України та створення Національної поліції України.

**Предмет дослідження** –ключовізасади, сучасний стан, актуальні проблеми та проміжні результати поліцейської реформи в Україні.

**Методи досліджень.** Для реалізації мети й завдань дослідження кваліфікаційної роботи використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи й підходи, які ґрунтуються на сучасних наукових засадах політології, державного управління, менеджменту, зокрема: діалектичний метод пізнання при дослідженні передумов проведення поліцейської реформи, визначення її мети та завдань; історичний метод при дослідженні світової практики реформування поліції та аналізі основних етапів реформування української поліції; системного аналізу та порівняння при дослідженні основних результатів реформування поліції в Україні; метод узагальнення при формуванні висновків та розробці пропозицій щодо прискорення та підвищення ефективності реформування поліції та ін.

Інформаційною базою для проведення дослідження слугували Конституція України, закони України, укази Президента України, рішення Ради Національної безпеки та оборони України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази Міністерства внутрішніх справ України, нормативно-правові документи міжнародних організацій та іноземних держав, інструктивно-методичні документи, інформаційні матеріали та звіти про діяльність Національної поліції України, результати соціологічних опитувань, а також наукові праці з питань поліцейської реформи та функціонування Національної поліції.

**Елементи наукової новизни** у роботі полягають у тому, що було досліджено теоретичні основи та фактичні матеріали проведення поліцейської реформи в Україні, що дало змогу сформулювати ряд теоретичних та практичних висновків, виявити окремі недоліки та прогалини в ході реалізації такої реформи, а також розробити рекомендації щодо усунення недоліків та удосконалення діяльності Національної поліції.

**Практична значущість** роботи полягає у тому, що основні теоретичні та практичні положення кваліфікаційної роботи можуть бути використані в подальшому при продовженні реформування органів Національної поліції в ході розробки та реалізації системи державних заходів, спрямованих на демократизацію та деполітизацію Національної поліції, формування поліції європейського зразка. Також теоретичні положення, результати проведеного аналізу, виявлені недоліки та розроблені пропозиції, що представлені у кваліфікаційній роботі можуть бути використані у практичній діяльності органів та підрозділів Національної поліції України.

**РОЗДІЛ 1**

**ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЗДІЙСНЕННЯ РЕФОРМ ОРГАНІВ ПОЛІЦІЇ**

**1.1. Світовий досвід реформування поліції**

Мінливість сучасного світу в усіх сферах життєдіяльності вимагає адекватної реакції з боку держав на побудову власних систем забезпечення громадського порядку та безпеки на своїх територіях. Як стверджує Селюков В. С., на думку сучасних вчених та дослідників, головними принципами, на яких має базуватися вся діяльність держави мають бути принципи, що визначають діяльність поліції не в інтересах держави, а в інтересах людей та громадян, які наділені великим обсягом прав відповідно до Конвенції ООН про захист прав людини і основоположних свобод 1949 р. Також автор зазначає, що Натан В. Піно та Майкл Д. Вятровскі визначають основними при створенні сучасної демократичної моделі системи поліціювання в світі такі принципи, як: легітимність, прозорість, підзвітність, підпорядкованість цивільній владі, безпека поліції, відданість демократизації суспільства та правам людини [50, с. 200]. Таким чином, зміна суспільства повинна супроводжуватися зміною підходів до забезпечення основоположних прав та свобод громадян з боку держави, яка виступає головним гравцем та арбітром на цьому полі.

Необхідність проведення реформи системи Міністерства внутрішніх справ України визначалася критично низьким рівнем довіри до міліції. Так, за результатами соціологічних досліджень Центру Разумкова, у липні 2013 р. повну довіру до міліції засвідчили лише 2 % опитаних громадян, ще 17 % – «скоріше довіряли» міліції, на противагу 75 % тих, хто тією чи іншою мірою їй не довіряв. За даними Інституту соціології Національної академії наук, рівень довіри громадян до міліції становив лише 3 – 5 %, а після Революції Гідності цей показник знизився до 0,8 %, при цьому довіра самих працівників міліції до влади становила не більше 3 % [49, с. 51]. Загальна політична ситуація в країні та події, які відбувалися у 2014 році, якраз і стали підґрунтям та причиною реформування існуючої системи МВС. Слід зазначити, що побудова власної моделі функціонування поліції повинна базуватися на кращих світових прикладах. При цьому, необхідно не просто копіювати зарубіжні моделі функціонування поліції, а адаптувати кращі їх елементи до вітчизняних умов з урахуванням національної специфіки, психології, політичної ситуації тощо. Тому вивчення досвіду окремих країн щодо реформування власних систем функціонування поліції є вкрай важливим та необхідним елементом запровадження та ефективної реалізації такої реформи в Україні.

Як зазначає Зозуля І. В., досліджуючи європейські моделі поліції, поліційна діяльність в сучасному демократичному світі визначається двома основними моделями її організації:

* континентально-європейською, що характеризується високим ступенем централізації управління з боку держави, чіткою владною вертикаллю та широким колом повноважень поліції;
* англо-саксонською (британською), якій характерна децентралізація управлінських функцій, широкими горизонтальними відносинами, підвищеними повноваженнями органів місцевої влади та помірними повноваженнями місцевої поліції [17, с. 182].

Континентально-європейська модель є характерною для Австрії, Німеччини, Італії, Іспанії, Франції. Інша модель є характерною для Великобританії та США. При цьому кожна з моделей визначається власними правовими рамками, що лежать в основі національного законодавства. Зважаючи на той факт, що побудова національної правової системи України відбувається за континентальним зразком, то для вибору та аналізу зарубіжного досвіду поліцейських реформ більш доречним буде використання напрацювання саме європейських країн в цьому напрямку. Особливу увагу слід приділити досвіду постсоціалістичних країн та країн колишнього Радянського Союзу, які стали повноцінними членами європейського співтовариства. Зважаючи, що євроінтеграція є стратегічним курсом для України, то й дослідження та запозичення досвіду європейських країн у формуванні власних систем поліції буде дуже корисним. Здійснення поліцейської реформи тільки шляхом запровадження в Україні європейських правових норм буде недостатнім. Необхідною умовою повинна стати дієвість таких норм в українському суспільстві.

Узагальнено континентальну модель поліції можна представити як сукупність таких ознак:

1) наявність декількох самостійних, деполітизованих, з особливим правовим статусом правоохоронних поліцейських організацій різної підпорядкованості, що володіють повноваженнями, що взаємно перетинаються, в сфері забезпечення громадської безпеки: національної поліції та жандармерії;

2) широкі повноваження міністерства внутрішніх справ у різних сферах громадського життя;

3) наявність інституту префектів;

4) діяльність національних поліцій та жандармерії поділяється на два види: судову та адміністративну;

5) постійний та жорсткий контроль за діяльністю поліції з боку громадянської суспільства;

6) наявність муніципальної поліції як резерву національної поліції [17, с. 184].

Такі країни, як Польща, Угорщина, об’єднана Німеччина, Чехія і Словаччина першими перейшли до реформування своїх правоохоронних органів. Вступ окремих країн до Європейського Союзу значно пришвидшив впровадження поліцейської реформи в таких країнах. Так, Чуб І. М. зазначає, що, наприклад, демократичні перетворення в Румунії та Болгарії у зв’язку з інтенсивними процесами інтеграції в євроатлантичні структури прискорюють реформування поліції. Проте ці країни зазнають певної непослідовності і труднощів в реформуванні правоохоронної системи. Реформа поліції у країнах західно-балканського регіону, на думку автора, має подолати не тільки спадщину десятиліть соціалістичного управління, але і наслідки недавнього авторитарного управління та причетність до збройних конфліктів, пов’язаних з розпадом Югославії. Набуття незалежності та міжетнічна війна в Сербії, Хорватії, Боснії і Герцеговини, Косово створили умови для становлення та розвитку нової поліції. Міжетнічні конфлікти вплинули на національний склад поліції у всьому регіоні, яка трансформувалась із багатонаціональної в мононаціональну структуру у всіх республіках і анклавах [54, с. 198].

У Польщі, наприклад, реформа поліції розпочалася на початку 1990-х рр., а саме в той час, коли країна перебувала у шоковому стані. До того часу у країні функціонувала міліція, яка була воєнізованим загоном Польської об’єднаної робочої партії (ПОРП). Реформа польської поліції полягала у наступних моментах:

1. люстрація та масштабне оновлення кадрів;
2. реформа системи підготовки та перепідготовки кадрів;
3. кардинальна зміна відбору кандидатів у поліцію (багаторівнева, складна та деперсоніфікована система відбору нових кадрів й мінімізація корупції в цьому процесі);
4. створення «Бюро внутрішніх справ», яке займалося виявленням фактів корупції та недобросовісності всередині самого відомства та підпорядковувалося голові відомства;
5. посилення громадського контролю за діяльністю відомства;
6. суттєве підвищення заробітної плати поліцейських;
7. постійний моніторинг діяльності підрозділів та оперативне реагування на підвищення ефективності їх діяльності.

За даними аналітиків, комплекс зазначених засобів дав змогу отримати доволі позитивні результати. Так, тільки за перші роки реформування було оновлено до 60 % особового складу польської поліції. За 10 років рівень злочинності скоротився майже удвічі: з 1 287 918 зареєстрованих правопорушень у 2006 р. до 748 464 у 2016 р., при цьому рівень розкриття злочинів підвищився. А найголовнішим результатом проведених реформ, на наш погляд, стало підвищення рівня довіри до поліції з боку польського суспільства. Так, згідно опитування громадської думки, проведеного Центром досліджень соціальних поглядів 2016 року, польська поліція отримала найвищу оцінку серед правоохоронних органів країни на рівні 72 %. Рівень довіри до поліції за попередні роки також тримався в межах 70 % (2007 р. до 2014 р.). Найнижчий рівень довіри спостерігався до реформування системи поліції, наприклад, у 1987 р. довіра до поліції була на рівні 23 % [39].

До структури поліції, яка побудована відповідно до адміністративно-територіального устрою Польщі, входять 16 воєводських комендатур, Столична комендатура поліції у Варшаві (на правах воєводської) та 17 поліцейських гарнізонів, Центральне бюро розслідувань, Бюро міжнародної співпраці поліції, Бюро внутрішніх справ, Національний центр кримінальної інформації, Управління кримінальної розвідки, Бюро фінансів, Бюро матеріально-технічного забезпечення, Бюро зв’язку та інформації, Бюро тактики боротьби зі злочинністю, Центральна кримінальна лабораторія. Головний штаб поліції, 5 поліцейських шкіл. Як зазначає група вчених на чолі з Підюковим П. П., населення Польщі ментально схоже на український народ: і по чисельності, і по території. Тому досвід Польщі по реформуванню поліції може стати найбільш прийнятним для України. Автори зазначають, що досвід структурної перебудови та реформування діяльності органів і підрозділів польської поліції є привабливим і прийнятним для використання з цією ж метою у нашій державі [36, с. 24 – 27].

Реформа поліцейської системи у Чеській Республіці розпочалася одразу після «Оксамитової» революції 1989 р. Реформа почалася із створення так званих «громадських комісій» у МВС, які виступали не лише «дорадчими», а й «контрольними» органами, які повинні були складатися з «бездоганних громадян». Саме в цей період було розпочато процес люстрації в державному апараті, який істотно вплинув на кадровий склад поліцейських сил. Другий етап був пов’язаний із розвитком поліцейської функції в Чеській Республіці як незалежній державі в умовах підготовки до вступу до ЄС у 2014 р. Третій етап реформування відбувся після приєднання країни до ЄС (у 2008 р. прийнято закон про поліцію) [21, с. 195].

Результатом проведених реформ стало: по-перше, демілітаризація відомства, його деполітизація та децентралізація; по-друге, ліквідація внутрішніх військ, військ швидкого реагування, прикордонної охорони та створення на їх основі Федерального корпусу поліції; по-третє, поліція почала функціонувати як самостійний орган, хоча і перебувала у складі Міністерства внутрішніх справ; по-четверте, створення муніципальної поліції; по-п’яте, проведення масштабної люстрації; по-шосте, контроль за діяльністю поліції як з боку суспільства, так і прокуратури.

Так, на початку реформ у 1990 році в лавах поліції Чеської Республіки проходило службу 28 649 поліцейських, на момент вступу до ЄС у 2004 р. – 6 486 осіб, після прийняття закону про поліцію – 42 441 (2009 р.), а в 2017 р. – 40 389 осіб. При цьому скоротилися видатки на утримання поліції з 2,8 млрд дол. США у 2010 р. до 1,5 млрд дол. США у 2017 р. А на рис. 1.1. представлено зміну рівня довіри до поліції з боку чеського суспільства [39].

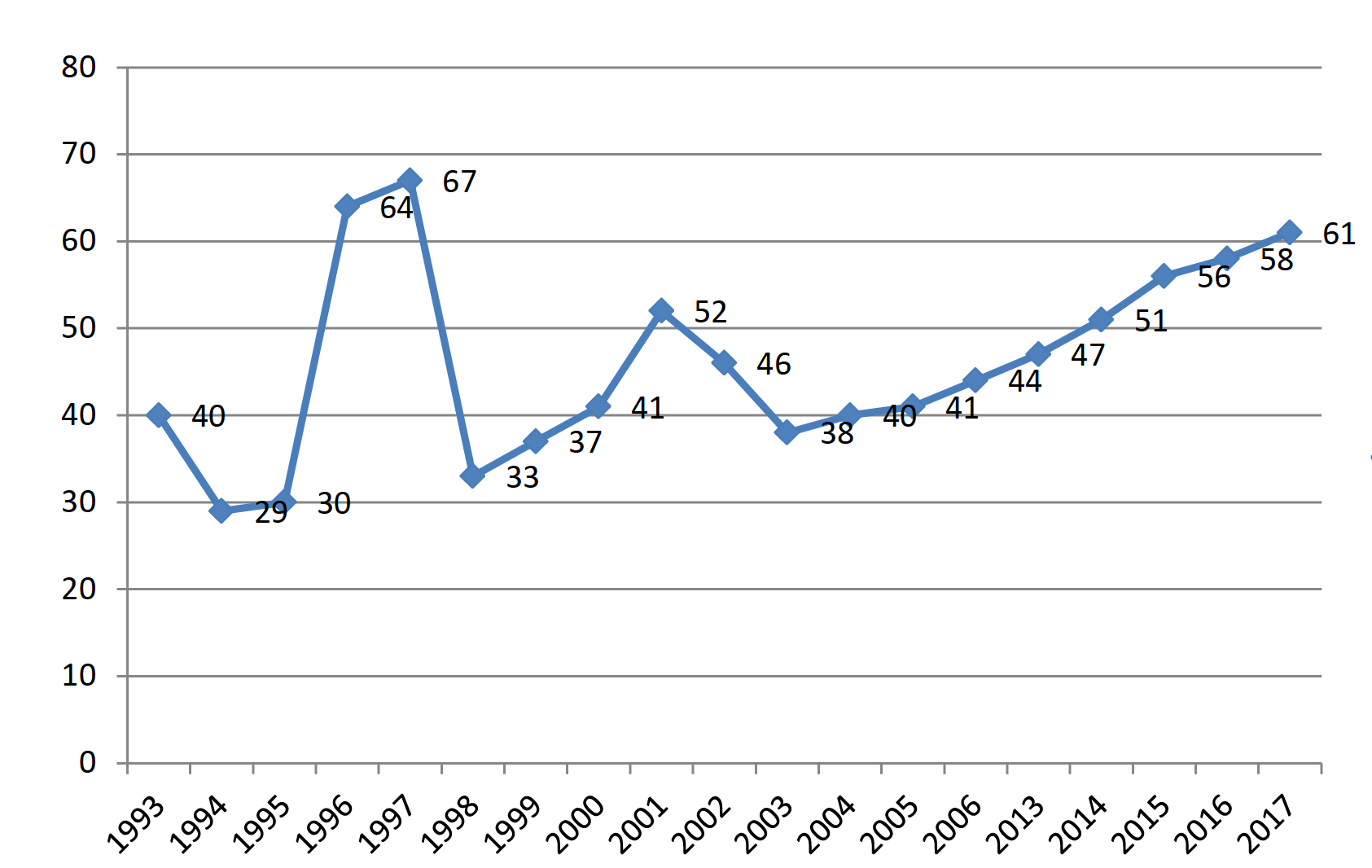


Рис. 1.1. Рівень довіри до поліції (1993 – 2017 рр.) згідно з чеською соціологічною дослідницькою компанією STEM (*Stem.cz | Empirický výzkum pro fungující demokracii*)

Поліція Чеської Республіки – це єдиний збройний корпус безпеки, який служить громадськості, а його місія полягає в забезпеченні безпеки людей, майна та громадського порядку, запобігання злочинам. Поліція складається з наступних організаційних підрозділів: а) Президія поліції, яку очолює Президент поліції, б) національні поліцейські служби, в) Регіональна поліцейська штаб-квартира, г) відділи, створені в Регіональному управлінні. У поліції функціонує 14 регіональних управлінь, територіальний поділ обласних дирекцій ідентичний територіальному охопленню вищого територіального самоврядування [21, с. 196].

У своїй статті Чумак В. В. досліджуючи європейський досвід реформування органів поліції на прикладі Естонської республіки, зазначає, що після проголошення незалежності та до моменту вступу республіки до Європейського Союзу реформа поліції носила скоріше косметичний характер, який зводився до того, що існуючі районні відділи міліції Естонської РСР просто було перейменовано в префектури поліції. Після вступу Естонії в 2004 р. до складу Європейського Союзу та приведення національного законодавства у відповідність до загальноєвропейських норм відбулося становлення сучасної поліцейської системи. Подальше корегування та проведення реформаторських змін відбувалося у 2008 та 2013 рр. До 2013 р. естонська поліція виконувала традиційні для відомства функції із забезпечення громадського порядку та безпеки суспільства. У 2013 р. відбулося об’єднання Департаменту поліції, Центральної кримінальної поліції, Поліції безпеки, Департаменту прикордонної охорони і Департаменту громадянства та міграції, які функціонувало як окремі відомства. На сьогодні Департамент поліції та прикордонної охорони функціонує у складі Міністерства внутрішніх справ країни, а його повноваження визначені в окремому Законі Естонської Республіки «Про поліцію і прикордонну охорону» [55, с. 155 – 156]. При цьому автор наголошу на необхідності запозичення позитивного досвіду Естонії щодо укрупнення департаментів з метою відходу від дублювання правоохоронних функцій.

Чуб І. М. провів дослідження реформування поліції у країнах Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) та дотримання міжнародних стандартів. Так, автор приходить до висновку, що процеси реформування поліцейських систем країн ЦСЄ проходять дуже повільно. В більшості їм бракує цілісності, системності і плановості, що могло б вплинути на ефективність реформ поліції, а також систем судочинства і кримінальної юстиції. Багато поліцейських організацій країн ЦСЄ все ще занадто схильні до впливу моделі соціалістичної поліцейської системи і залишаються більш централізованими і мілітаризованими, ніж аналогічні інституції західних країн [55, с. 198].

Таким чином, утворення нових постсоціалістичних країн Центральної і Східної Європи, експансія європейського цивілізаційного світогляду в політичний і економічний простір цих країн, внутрішні політичні процеси, які сприяли структурним зрушенням влади, держави і громадянського суспільства, а також новітні міжнародні і внутрішні загрози безпеки – все це обумовлює потребу тривалого реформування скомпрометованої системи безпеки, успадкованої від старого порядку відповідно до демократичних стандартів. Слід зазначити, що така ситуація дуже схожа з українськими реаліями, тому прискорення вступу до ЄС може стати значним поштовхом до проведення поліцейської реформи в нашій країні.

Майоров В. В. досліджуючи досвід країн ЄС з реформування поліції, теж наводить приклади колишніх радянських республіках Балтії (Латвія, Литва, Естонія), які увійшли в ЄC та НАТО. Автор наголошує, що на відміну від грузинських реформ проведення реформ у країнах Балтії здійснювалося протягом значного часу, в декілька етапів, в умовах достатньо невисокого рівня корупції. При цьому слід наголосити, що Латвія, Литва та Естонії мали підтримку достатньо високого рівня з боку різноманітних установ ЄС [28, с. 130]. Отже, ми приходимо до висновку, що можливість отримання допомоги як інституційного, так і фінансового характеру є запорукою більш ефективного впровадження поліцейської реформи в Україні. Тому, на наш погляд, можливий вступ України до ЄС після завершення війни з Росією, а той в ході її розгортання, зможе стати черговим поштовхом для продовження поліцейської реформи в Україні та удосконалення діяльності підрозділів Національної поліції України.

Дуже цікавим для України є вивчення досвіду Грузії щодо поліцейської реформи, оскільки саме грузини забезпечували в Україні реалізацію реформи поліції. Більше того, Грузія посідала одне з перших місць у пострадянському просторі за рівнем корупції та злочинності. Система кардинально змінилася після впровадження реформ у 2004 р. в період президентства Михеїла Саакашвілі. Поліцейська реформа за грузинським сценарієм характеризується революційними змінами системи. Так, тільки за один день з лав поліції було звільнено 15 тис. осіб, а протягом перших двох років реформ було звільнено 75 тис. осіб, при цьому чисельність персоналу складала 90 тис. осіб. Влітку 2004 р. було ліквідовано ДАІ. Було звільнено 14 тис. її співробітників. Замість ДАІ, керуючись досвідом США, було створено патрульну поліцію, яка, крім забезпечення правопорядку та безпеки на дорогах, стежила за порядком на вулицях, сприяла у вирішенні побутових проблем [48].

До патрульної поліції стали відноситися з довірою: 53 % респондентів, які брали участь в опитуванні 2011 р. щодо злочинності та безпеки, оцінили роботу поліції як хорошу, а ще 34 % як досить хорошу (GORBI 2011). Подібні результати були отримані в жовтні 2010 р. в результаті опитування, проведеного Міжнародним республіканським інститутом (МРІ), яке показало, що 84 % респондентів довіряли поліції, які на тлі 10 % довіряли у 2003 р. Соціологічне обстеження дослідницької групи BCG (Тбілісі, січень 2006 р.) за оцінкою громадської думки щодо поліції, показало позитивні результати (BCG 2006): більше 80 % респондентів наголосили, що ставлення до них поліції було дружелюбним і було спрямовано на допомогу; 55 – 60 % охарактеризували поліцію ввічливою, справедливою та відповідальною; більше половини відзначили шанобливе ставлення та готовність до співпраці з громадянами. Примітно, що 61 % респондентів переконані, що поліція з повагою ставиться до закону, і лише 2 % вважають поліцію корумпованою [5, с. 22].

У ході реформи за рахунок скорочення співробітників було підвищено заробітну платню. У МВС була створена внутрішня генеральна інспекція, яка розслідує факти корупції. Було створено спеціальну «службу провокаторів», співробітники якої пропонують поліції хабара. Суттєво було оновлено техніку й обладнання. За рахунок зміни інфраструктури ефективність роботи поліції зросла на 38 %. Влада змінила систему кабінетів на загальні робочі зони. Для активного реформування правоохоронна система отримувала регулярні транші із державного бюджету США, наприклад, у 2006 р. з держбюджету США було виділено 1 млн. дол. США на комп’ютеризацію патрульних машин, у 2009 р. – 20 млн. дол. США на розвиток поліції. За період реформування поліції кількість поліцейських лише за два роки зменшилася з 90 тис. до близька 30 тис. Рівень довіри до поліції найвищим був після проведення перших реформ, зокрема, створення патрульної поліції – 90 %, цей показник зріс з рівня 5 %. Високий показник довіри тримався із 2005 р. до 2014 р. у в середньому 70 %. Такий високий рівень довіри був зумовлений багатьма факторами, зокрема чесністю і порядністю особового складу поліції, зміною порядку реєстрації злочинів (будь-яка інформація про факт здійснення злочину була підставою для початку попереднього слідства) і різким зниженням рівня злочинності. За результатами дослідження громадської думки Міжнародного республіканського дослідження показник довіри у 2015 р. впав до 65 %. 2016 р. довіра до поліції в Грузії знизилася до 50 %. Це найнижчий показник після 2004 р. в Грузії, коли рівень довіри становив 49 % [48].

В цілому можна прийти до висновків, що головною ідеєю реформування поліції в європейських країнах була її демократизація, яка полягала у запровадженні наступних принципів: деполітизації, демілітаризації, професіоналізму, демістифікації та скорочення чисельності. Деполітизація поліції звела нанівець зв’язок між політиками та поліцейськими керівниками. Демілітаризація забезпечила усунення системи командної ієрархії, воєнної організаційної структури. Демістифікація мала на меті запровадження прозорості та відкритості діяльності та зняття секретності в діях поліції. Професіоналізація передбачає впровадження правової підготовки, розвиток демократичних підходів в обслуговуванні населення, розробку механізмів відповідальності, що призвело до зменшення чисельності працівників поліції. Запозичення найкращих традицій реформування повинно стати обов’язковим елементом національної реформи поліції в Україні.

**1.2. Об’єктивна необхідність та передумови проведення поліцейської реформи в Україні**

Тривалий час система забезпечення безпеки в Україні покладалася на органи міліції, організаційна та функціональна структура якої дісталися у спадок від колишнього СРСР. Питання реформування системи внутрішніх справ постійно піднімалася як на державному рівні, так і у суспільстві, однак протягом 23 років функціонування міліції до реального її реформування так справа і не дійшла. Каталізатором для проведення реформ стали Революція гідності та проголошення шляху на європейську інтеграцію як невід’ємної складової розвитку держави.

Як зазначають автори аналітичної доповіді «Розбудова цілісності і доброчесності під час реформування поліції. Досвід України» на початок революційних подій 2013 – 2014 рр. міліція перебувала під контролем кримінально-олігархічних кланів і була підпорядкована меті обслуговування їхніх політичних та бізнесових інтересів. Стан міліції, та загалом і всіх правоохоронних органів, що перебували в стані морального занепаду, став однією з причин революції. Рівень довіри до міліції характеризувався як критично низький. За результатами соціологічних досліджень Центру Разумкова, у липні 2013 р. повну довіру до міліції засвідчили лише 2 % опитаних громадян, ще 17 % – «скоріше довіряли» міліції, на противагу 75 % тих, хто тією чи іншою мірою їй не довіряв [49, с. 51]. Отже, питання реформування набуло свого критичного значення.

За перші 20 років незалежності було створено досить потужну, структуровану й чисельну систему правоохоронних органів в Україні, було сформовано законодавчу базу їх діяльності. Водночас, практика дотримання прав і свобод громадян, захисту суспільних інтересів, відновлення порушених прав фізичних і юридичних осіб свідчить, що діяльність цієї системи не була достатньо ефективною, а навпаки була досить далекою від кращих світових і європейських практик. Неодноразові спроби її реформування протягом 1991 – 2014 рр. мали обмежені успіхи. Система залишалася громіздкою, витратною та неефективною. Українська міліція була побудована за військовим принципом жорсткої ієрархії, переважна більшість її працівників (атестований склад) мали спеціальні, аналогічні військовим звання, їй притаманні такі пострадянські риси, як державоцентризм, авторитарний стиль управління та діяльності, а також – закритість від громадського контролю.

На наш погляд, гарантування необхідного рівня внутрішньої безпеки, насамперед людини і громадянина, великою мірою залежить від спроможності правоохоронних органів виконувати функції, що покладаються на них національним законодавством, їх здатністю служити суспільству, а не владі чи власним корисним інтересам. Так, наприклад, у рекомендаціях ОБСЄ з демократичних основ поліцейської діяльності (Відень, 2006 р.) завданнями поліції в демократичному суспільстві визначені такі: а) підтримка громадського спокою і правопорядку; б) захист та повага основоположних прав і свобод людини; запобігання і боротьба зі злочинністю; в) зниження рівня страху перед злочинами; г) надання допомоги та послуг суспільству [7, с. 10 – 11].

Саме тому реформі міліції приділялася значна увага як з боку української влади та суспільства, так зарубіжних партнерів України. Згідно із результатами експертного опитування, проведеного Міжнародним центром перспективних досліджень (МЦПД) у період з липня до вересня 2015 р., 65 % респондентів визнали реформу правоохоронних органів найважливішим завданням Кабінету Міністрів України. Говорячи про час реформ в органах внутрішніх справ, не треба забувати, що можливість її проведення залежить від великої кількості факторів, що сприятимуть благополучному проведенню реформи. Так, як зазначає Селюков В. С., основними з них є: законодавче закріплення основних принципів діяльності та завдань правоохоронних органів; чітке законодавче врегулювання усіх інших сфер життєдіяльності суспільства, що пов’язані з діяльністю органів правопорядку; конкретна визначеність з функціями та завданнями кожного підрозділу або служби в органах внутрішніх справ; визначення джерела фінансового забезпечення реформ; поступовість реформування задля надання можливості працівникам міліції перебудувати свій професійний світогляд та усім іншим прилаштуватися до змін [50, с. 204].

Слід зазначити, що чисельність вітчизняної міліції була надмірною, тому різні спроби реформування системи внутрішніх справ неодмінно супроводжувалися скороченням числа працівників. Так, чисельність особового складу органів внутрішніх справ, яка встановлюється законом, на момент початку реформування разом зі складом Національної гвардії, яка входить до складу МВС, становила 210 тис. осіб. На рис. 1.2 представлено динаміку зміни чисельності працівників органів внутрішніх справ України у 1995 – 2015 рр. (станом на 1 січня кожного року).

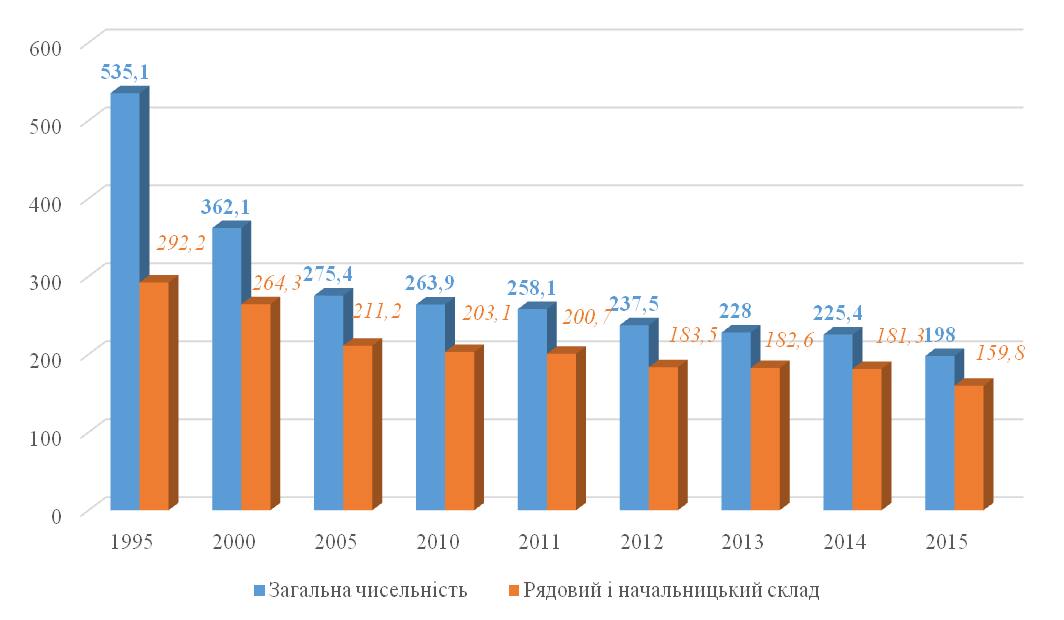


Рис. 1.2. Динаміка зміни чисельності особового складу органів внутрішніх справ України у 1995 – 2015 рр. [складено автором самостійно]

Зазначене скорочення чисельності відбувалося на фоні незмінності функцій, які покладалися на такі органи. Базовий закон України «Про міліцію» встановлював функції лише в їх узагальненій формі. Так, проведене у 2008 р. функціональне обстеження центральних органів виконавчої влади, за результатами якого було складено повний Перелік функцій МВС, який налічував 319 положень. При цьому, 90 з них були визнані надлишковими, або такими, що не мають нормативно-правового обґрунтування, або дублюють функції інших органів влади [49, с. 65]. Більше того, спостерігалася ситуація непропорційного розподілу завдань, який призводив до надмірного навантаження працівників насамперед базового рівня (дільничних інспекторів, працівників патрульної служби), що призводило до практики наднормової роботи працівників міліції, невикористання ними вихідних днів, відпусток тощо.

Ще одним негативним фактором функціонування системи органів внутрішніх справ була наявність традиційної проблеми кадрової політики, коли кожна зміна політичного керівництва відомства супроводжується надто масштабними змінами керівного складу. Тому необхідним елементом реформування повинна стати деполітизація майбутньої поліції, яка б виконувала свої функції незалежно від зміни політичної ситуації в країні та її керівництві.

Функціонування органів міліції відбувалося в умовах постійного недофінансування їх діяльності на фоні з низькою ефективністю використання виділених коштів. Така ситуація не тільки негативно вплинула на рівень корупції серед працівників, але й на матеріально-технічному забезпеченні органів внутрішніх справ. Це стосується не тільки забезпечення працівників формених одягом, але й засобами захисту, зброї та набоїв до неї, паливно-мастильних матеріалів тощо.

Низький рівень матеріально-технічного забезпечення діяльності міліції негативно вплинуло на умови оплати праці працівників міліції. Параметри грошового забезпечення працівників міліції встановлювалися відповідною Постановою Кабінету Міністрів та низкою внутрішніх документів. Згідно з цими документами, грошове забезпечення складалося із трьох обов’язкових складових (посадового окладу, окладу за спеціальним званням, надбавки за вислугу років) та 10 необов’язкових (від надбавок за виконання особливо важливих завдань, за службу в умовах режимних обмежень тощо, до надбавок за почесні і спортивні звання). Крім цього, передбачені також компенсаційні і преміальні виплати та два види матеріальної допомоги. У кінцевому підсумку, посадовий оклад становить лише невелику частку грошового забезпечення і слугує радше базою для нарахування різноманітних надбавок, які обчислюються у відсотках до нього, – а майже 30 % зарплати працівників залежало фактично від суб’єктивного ставлення до них керівництва.

Упродовж багатьох років формування вітчизняної моделі української міліції сформувалася значна та постійно зростаюча соціальна та службова дистанція між начальницьким складом і середньою та нижчою ланками управління в органах міліції. Це проявляється у надмірному зростанні штатів центрального та обласних управлінь МВС, чисельності генералітету, докторів і кандидатів наук; появі нових непрофільних структурних підрозділів (відділів, департаментів, прес-секретарів, радників). В таких умовах прийняття будь-яких управлінських рішень, як і практика застосування заохочень і стягнень ставали дедалі більш непрозорими, що призводило до посилення внутрішньої напруги всередині самого МВС. Наслідком такого стану справ стала критична плинність кадрів нижчої і середньої ланок органів внутрішніх справ. Висока та постійна плинність та хронічна недостатність кваліфікованого персоналу призвела до зниження рівня вимог до кандидатів на службу в міліції (морально-етичних принципів, психологічних та вольових якостей), а процедури атестації та переатестації персоналу перетворилися фактично на певну формальність.

Вище перелічені факти та обставини функціонування міліції призвели до суттєвого зниження ефективності її діяльності. Слід констатувати, що ефективність діяльності міліції завжди викликала критику впродовж усього періоду новітньої історії України. Проте, якщо у 1990-х рр. така критика в основному була зумовлена різким зростанням злочинності на фоні становлення нового пострадянського суспільства та неможливістю міліції чинити супротив організованій злочинності, бандитизму та рекету, то у 2010 – 2013 рр. настала критична межа під час Революції гідності, коли органи міліції та її працівники були відкрито поставлена на службу правлячому політичному режиму. Підрозділи МВС і Внутрішніх військ використовувалися для перешкоджання мирним зібранням громадян, силового придушення численних акцій протесту, протидії масовим заходам опозиційних до діючого режиму політичних сил.

Критичність ситуації, низька ефективність функціонування, критично низький рівень довіри до міліції з боку громадянського суспільства стали причинами реального впровадження реформи системи органів внутрішніх справ в Україні та переходу від міліції до поліції. При чому така необхідність визнавалася усіма зацікавленими сторонами в країні: суспільством, політиками та самими правоохоронцями. Міліція, прокуратура, СБУ, суди стали уособленням репресивного державного апарату та корупції ще задовго до революційних подій 2013 – 2014 рр., а дії правоохоронців під час Майдану призвели до повної дискредитації правоохоронної системи у країні, а міліція, військовослужбовці Внутрішніх військ відчули на собі всю силу суспільного протесту, спрямованого проти режиму Януковича. Подальша анексія Росією Криму та розв’язаний за її участі збройний конфлікт на Сході України стали ще одним фактором щодо трансформації та реформування всього сектору безпеки і оборони держави, складовою якого є органи внутрішніх справ. Таким чином, реформування системи органів внутрішніх справ повинно було відбуватися в комплексі цілісної реформи всього сектору безпеки і оборони України. У 2014 р. – на початку 2015 р. Було зроблено низку перших кроків до створення передумов здійснення цих системних реформ, у тому числі і реформи поліції.

Отже, ми приходимо до висновків, що репресивна та корумпована система органів внутрішніх справ не відповідала наявним потребам суспільства та не користувалася його довірою. Тотальна корупція в міліції та зловживання повноваженнями з боку працівників міліції призвели до їх соціальної ізольованості як з боку суспільства, так і з боку державної та місцевої влади, що призвело до взаємного відчуження міліції і суспільства. Вирішення такого протиріччя можливе було тільки шляхом реформування існуючої репресивної моделі органів внутрішніх справ та їх перетворення у демократичну модель європейського зразка – демілітаризовану, децентралізовану систему легітимних публічних спеціалізованих служб, захищених від кон’юнктурних політичних впливів. Нова система повинна бути спроможною забезпечити захист прав, свобод і законних інтересів громадян, громадський порядок від протиправних посягань, діючи відповідно до принципів верховенства права, прозорості та підзвітності суспільству та застосовуючи силу (примус) винятково в рамках, визначених законом.

Таким чином, в Україні склались унікальні обставини для здійснення радикальної трансформації правоохоронних органів, яка має за мету запровадження європейської моделі, орієнтованої на захист прав людини і громадянина, інтересів суспільства та держави, дотримання законності і правопорядку. Унікальність полягає в наявності одночасно комплексу сприятливих передумов та суттєвих викликів і загроз. Великим позитивним моментом є те, що необхідність реформування отримала широку підтримку не тільки українського суспільства та політичної еліти, але й міжнародних партнерів.

**1.3. Мета та основні завдання поліцейської реформи в Україні**

Українські реалії є такими, що кожна зміна на рівні керівництва держави або Міністерства внутрішніх справ України неодмінно супроводжувалася певними ініціативами щодо реформування або модернізації відомства. Анонсування таких змін та чергової реформи, як правило, відбувалося після зміни влади або напередодні чергових виборів. При цьому, попередні концепції, стратегії, плани реформування більшою мірою були схожими, що свідчить про те, що реальних реформ так і не було проведено.

Питання поліцейської реформи піднімалося ще на зорі становлення незалежності нашої держави. Перші пропозиції щодо зміни системи міліції на поліцію з’явилися ще у далекому 1995 р., коли розроблялась та обговорювалась Концепція реформи системи органів внутрішніх справ України. Цей документ, зокрема, передбачав законодавче визначення поняття органів внутрішніх справ, їхніх завдань і повноважень, структурної перебудови системи та інших умов їх діяльності; звільнення органів внутрішніх справ від невластивих їм функцій і зосередження діяльності на охороні громадського порядку й протидії злочинності; визначення головною та вирішальною ланкою системи органів внутрішніх справ їх підрозділів у районах і містах; оптимізацію штатної чисельності апаратів міністерства, його регіональних управлінь і управлінь на транспорті; визначення пріоритетності служб і підрозділів, зменшення чисельності тих працівників, які виконують забезпечувальні функції, розатестування (відміна спеціальних звань) працівників допоміжних служб, відмова від «зрівнялівки» в оплаті праці та у спеціальних званнях працівників оперативних і неоперативних підрозділів; удосконалення системи прийняття на службу до органів внутрішніх справ і навчання кадрів, збільшення кількості жінок у службах і підрозділах; поетапне здійснення реформи, недопустимість руйнування професійного ядра органів внутрішніх справ (ОВС) і погіршення правового й соціального захисту їх працівників [23, с. 47].

У квітні 1996 р. постановою Кабінету Міністрів України було затверджено Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ, де передбачалося, що для реалізації передбачених Концепцією заходів необхідно розробити проекти низки законів, зокрема закону про органи внутрішніх справ, поклавши в основу Закон України «Про міліцію» та передбачивши перейменування міліції на поліцію [39]. Однак у Верховну Раду України так і не було подано відповідних законопроектів щодо реформування органів внутрішніх справ та створення поліції в Україні. А в березні 2012 р. постанову КМУ було скасовано з відповідними положеннями Концепції.

Починаючи з вересня 2000 р., було внесено на розгляд сім законопроектів щодо діяльності органів внутрішніх справ, із яких чотири – народними депутатами України, а три – Кабінетом Міністрів. Однак, жоден із них не містив передбачених раніше принципів реформування. До того ж у січні 2001 р. Президент України видав Указ «Про утворення місцевої міліції» [41], а в 2004 р., за наполяганням Уряду, Верховна Рада прийняла, а Президент підписав Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції» [45]. Однак Кабінет Міністрів України, формуючи Державний бюджет на 2005 р., запропонував призупинити його дію, що й було зроблено. Більше того, у наступних роках фінансування місцевої міліції також було призупинено. Тому у 2008 р. зазначені Указ Президента та Закон України були скасовані.

Наприкінці 2009 р. відбулася чергова спроба реформування системи органів правопорядку в Україні. Так у Верховній Раді України було зареєстровано законопроект за номером 5446 «Про концепцію реформування правоохоронних органів України», який в основному був спрямованим на посилення громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів. Однак, слід зазначити, що в тексті даного законопроекту відсутні норми щодо необхідності створення поліції. Натомість передбачалося, що Міністерство внутрішніх справ України буде складатися з Національної (загальнодержавної) міліції, Спеціальної міліції, Міграційної служби та Прикордонної міліції [40]. Таким чином, ми бачимо знову розбіжності у спробах прийняття та реалізації базових документів, що стосувалися функціонування та реформування системи органів внутрішніх справ в Україні.

У 2012 р. відбулася ще одна спроба реформування системи органів внутрішніх справ та створення поліції. Так, законопроектом з реєстраційним номером 10688, пропонувалося визначити правову основу та принципи діяльності поліції, її організаційну структуру, права та обов’язки співробітників поліції, порядок проходження служби в поліції, гарантії правового і соціального забезпечення співробітників поліції, а також порядок фінансування, матеріально-технічного забезпечення поліції. Для повноцінного функціонування пропонувалось створити Департамент поліції, в складі якого будуть відповідні служби: кримінальної поліції, поліції громадської безпеки, транспортної поліції, досудового слідства, державної охорони, внутрішньої безпеки, забезпечення, експертно-криміналістична, а також Українське бюро Інтерполу. Передбачалось, що з прийняттям зазначеного закону будуть встановлені нові стандарти для провідного правоохоронного інституту в державі, сформуються сучасні демократичні основи функціонування поліції, що сприятиме ефективному виконанню покладених на неї обов’язків, з одного боку, і належному контролю за її діяльністю, з другого.

Автори законопроекту також вказали на необхідність зміни назви українського правоохоронного органу з «міліція» на «поліція». Виходили вони з того, що згідно з етимологічними джерелами слово «міліція» означає нерегулярні збройні формування, які використовуються в тому числі й для підтримки громадського порядку, що формуються з добровольців і не входять до складу офіційної системи державних правоохоронних органів під час революційних перетворень в державі. У цьому значенні воно використовується в більшості країн світу. Міліція саме й була утворена як виконавчий орган з охорони революційного суспільного порядку в 1917 р. після відомих революційних подій, що відбулися в колишній Російській імперії. Надалі термін «міліція» був сприйнятий радянським урядом та поширювався на території і країни, що потрапили в сферу впливу СРСР. Натомість слово «поліція» за загальним підходом означає систему державних служб і органів, що виконують на професійній основі функції з охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю. Тому слово «поліція» найбільш відповідає статусу та завданням того органу, який на сьогодні в Україні називається міліція. Зміна назви «міліція» на «поліцію» відповідає і європейським стандартам [20, с. 11]. Слід констатувати, що зазначений законопроект 10688 не був внесений на розгляд Верховної Ради України, оскільки був відкликаний його авторами 12 грудня 2012 р.

Опришко І. В., провівши аналіз права, політології та сучасного українського законодавства, наголошує на наявності відповідного взаємозв’язку поліції та політики. По перше, на думку автора, такий взаємозв’язок підтверджується етимологією самого терміна «політика», який походить від грецького «police» – держава, та «polituke» – мистецтво управляти. По-друге, слід розрізняти політику як напрям розвитку держави і суспільства та різні види державної діяльності, зокрема формування державної політики (політичний процес) та її реалізацію (виконавська діяльність). По-третє, політика реалізується через політичну систему суспільства. Таким чином, автор приходить до висновку, що поліція є невід’ємною складовою державного апарату, відповідно являє собою складову політичної системи суспільства, а отже є суб’єктом політичної діяльності [32, с. 90 – 91].

10 січня 2013 р. на засіданні Комітету Верховної Ради з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності заступник міністра внутрішніх справ України С. П. Черних сказав: «Реформування міністерства на першому етапі доцільно розпочати з створення національної поліції України як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого буде направлятися та координуватися Кабміном через міністра внутрішніх справ». До складу національної поліції має відноситися кримінальна, фінансова, транспортна, спеціальна поліція та поліції цивільної безпеки, а основними завданнями національної поліції має бути: забезпечення громадської безпеки і безпеки дорожнього руху, боротьба із злочинністю, захист прав і свобод громадян, розслідування злочинів. За його словами, очікується, що практичний етап реформування органів внутрішніх справ планують реалізувати впродовж 2 років. Він також зазначив, що для перетворення міліції на поліцію необхідно змінити вже існуючий Закон України «Про міліцію» або прийняти новий закон «Про поліцію». Крім цього, було наголошено на необхідності на другому етапі реформування – створити Державне бюро розслідувань та провести реформу Внутрішніх військ МВС України. Отож, підбиваючи підсумок виступу заступника міністра, необхідно зазначити, що жодних конкретних кроків у напрямі висловленого реформування не було названо [50, с. 202].

На наш погляд реформуванню поліції повинна була передувати розробка з подальшим широким фаховим обговоренням й затвердження на найвищому державному рівні ідеології та концепції зазначеного реформування як основи для системної підготовки як законопроектів, так і проектів підзаконних актів, спрямованих на докорінну перебудову правоохоронної системи.

Розробка, обговорення та прийняття ідеології реформування правоохоронної системи України, яка передбачала:

1) обґрунтування мети, на досягнення якої спрямовуються реформаторські дії, її переваги перед існуючими реаліями;

2) обґрунтування гарантій того, що реформування призведе до позитивних зрушень і не матиме негативних наслідків;

3) фінансові розрахунки щодо коштів, що витрачатимуться на реформування правоохоронної системи, визначення джерел додаткових надходжень чи бюджетних програм, з яких будуть вилучені кошти на реформування.

Разом з тим, можливість проведення таких реформ залежить від цілої низки факторів, які сприятимуть ефективному її впровадженню. Серед таких факторів: законодавче закріплення та врегулювання базових положень та понять, завдань, функцій та повноважень поліції, визначення джерел фінансування такої реформи, визначення основних етапів, а також проміжних та кінцевих результатів, визначення мети реформування. Як зазначає Юшкевич О. Г., сутність реформи поліції в Україні полягає у відновленні довіри населення до поліції та створенні органу, який виконує сервісну, соціальну функцію й ефективно взаємодіє із громадськістю [59, с. 33]. Тобто головною метою реформи є побудова європейської моделі поліції, яка буде ближчою до населення в питаннях захисту прав та свобод громадян.

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, тому слід забезпечити якісне управління всіма її ланками. 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 [33, с. 29 – 30].

Таким чином, в Україні склались унікальні обставини для здійснення радикальної трансформації правоохоронних органів, яка має за мету запровадження європейської моделі, орієнтованої на захист прав людини і громадянина, інтересів суспільства та держави, дотримання законності і правопорядку. Унікальність полягає в наявності одночасно комплексу сприятливих передумов та суттєвих викликів і загроз.

Аналіз міжнародної практики та досвіду побудови і функціонування правоохоронних систем та реформування поліції дає змогу стверджувати, що в більшості країн світу в цілому та Європейського Союзу зокрема сформувався підхід розглядати поліцію як певну відкриту систему з обслуговування суспільства, яка базується на поєднанні протидії кримінальному тиску на суспільні відносини та можливості оперативного і гнучкого реагування на порушення громадянських прав та свобод. Узагальнення досвіду різних країн до реформування системи поліції дав змогу визначити ключові напрямки реформування, серед яких: 1) поліція є особливою сервісною службою, яка здійснює правоохоронну діяльність (надає послуги) на певній території; 2) діяльність поліції не повинна обмежуватись виключно боротьбою із правопорушеннями, а повинна концентруватись довкола захисту інтересів, прав та свобод громадянин; 3) діяльність поліції має бути ефективною, а така ефективність повинна оцінюватись не стільки кількісними показниками, як рівнем довіри до поліції з боку населення та громадянського суспільства.

За роки незалежності на основі успадкованих радянських структур створена система правоохоронних органів, яка зазнала суттєвих трансформацій, але зберегла чимало характерних ознак, накопичила нові проблеми, зумовлені як загальними тенденціями суспільно-політичного розвитку, так і процесами, що відбувалися всередині структури. Неодноразові спроби реформування в минулому жодного разу не завершувалися досягненням задекларованих цілей, а іноді мали й негативні наслідки. Внесення змін до нормативно-правової бази, структурні зміни, кадрові рішення, технічне переоснащення, реалізовані поза рамками єдиної державної стратегії, мали фрагментарний, косметичний характер і не могли забезпечити системні якісні зміни в діяльності правоохоронних органів. Нинішні офіційні та незалежні оцінки стану правоохоронних органів можуть різнитися в деталях, але єдині у висновках стосовно очевидної необхідності радикальних реформ. Дедалі більш очевидним стає висновок стосовно невідповідності існуючої системи бажаній моделі.

Аналізуючи перебіг нинішніх реформ, можна зробити висновок, що за наявності в ньому багатьох екстраординарних особливостей, значних позитивних відмінностей, спостерігається водночас чимало рис, властивих попереднім невдалим спробам. Поміж найголовніших причин, що заважали реалізації загалом позитивних декларацій і концептуальних документів, слід виокремити брак політичної волі, переслідування політичних і приватних цілей, що не мали нічого спільного ні з національними інтересами, ні з міжнародними стандартами.

**РОЗДІЛ 2**

**АНАЛІЗ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ОСНОВНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ**

**2.1. Основні етапи проведення поліцейської реформи в Україні та їх зміст**

Вітчизняна система органів внутрішніх справ характеризується тривалим трансформаційним періодом переходу від радянської системи функціонування міліції, яка була націлена в основному на захист безпеки держави, до органів правопорядку європейського зразка, головною задачею яких є забезпечення громадської безпеки та надання адміністративних послуг населенню. Проведене дослідження у попередньому розділі кваліфікаційної роботи дає нам змогу зробити висновки, що реформа поліції не може бути реалізована як окремий вектор. Вона є складовою конституційної реформи, децентралізації державного управління, реформ системи адміністративно-територіального устрою, трансформації сектору безпеки і оборони, а також всієї правоохоронної системи. Саме тому всі ці процеси повинні бути чітко узгоджені за результатами, часом, виконавцями, ресурсами; організаційно-виконавча структура реформування поліції має бути вбудована в загальнонаціональну та секторальну систему планування реформ та управління процесом їх реалізації.

Як зазначається в аналітичних матеріалах, з 2014 р. існували кілька документів стосовно реформи системи МВС і поліції. Їх побіжний аналіз свідчить про те, що на різних етапах реформування кожна команда реформаторів мала свій документ. Так у розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22  жовтня 2014 р.  № 1118. було схвалено Стратегію розвитку органів внутрішніх справ України [36], завершення реалізації якої планувалось у 2018 р. В узагальненому вигляді реформування органів внутрішніх справ планувалося на наступних принципах: верховенство права; деполітизація; демілітаризація; децентралізація; підзвітність та прозорість у роботі; тісна співпраця з населенням та місцевими громадами; професійна підготовка персоналу. У Стратегії наведено стан органів внутрішніх справ, причини неефективності та корумпованості. Однак передбачені Стратегією заходи не були виконані й наполовину.

2 липня 2015 р. Верховна Рада ухвалила новий Закон «Про Національну поліцію» [41] (на заміну Закону «Про міліцію» від 1990 р.), який набрав чинності 7 листопада 2015 р. та по суті дав старт реалізації поліцейської реформи в Україні Закон містить багато позитивних положень, зокрема деполітизацію поліції, сервісний характер її роботи тощо. Разом з тим у законі міститься багато неузгодженостей та прогалин, які довелося згодом усувати. Так, з 2015 р. по 2022 р. до закону України «Про Національну поліцію» 31 раз вносилися зміни: двічі у 2015 р., по 4 рази у 2016 р. та 2017 р., 6 разів у 2018 р., 4 рази у 2019 р., 5 разів у 2020 р., 5 разів у 2021 р. та один раз у 2022 р. Конституційний Суд України тричі виносив рішення щодо конституційності окремих положень. Отже, ми бачимо, що початковий текст законопроекту був далеким від ідеалу.

На недосконалості закону акцентують увагу П. Біленчук й А. Ярмолюк, які зазначають, що реформа системи органів правопорядку 2015 р. в Україні повинна отримати консолідоване законодавче оформлення не в звичайному законі, як це було зроблено, а в Поліцейському Кодексі України. Такий кодекс дав би змогу системно врегулювати концептуальні правові засади внутрішнього безпекового середовища в державі. Аналізуючи норми закони автори вказують, що нова редакція старої ідеї свідчить лише про косметичні зміни, позаяк необхідно здійснити класичні системні державотворчі реформаційні зміни в системі органів правопорядку, в тому числі і на законодавчому рівні [1, с. 125]. Водночас, Юшкевич О. Г. зазначає, що наявність правової регламентації дозволило масштабно реорганізувати чинну систему органів внутрішніх справ, впровадити нову систему поліції на всій території України. Органи Національної поліції було відокремлено від МВС [59, с. 35].

Так, дійсно. У прийнятому законі містилося багато недоліків, на які вказували не тільки вітчизняні фахівці та науковці, але й міжнародна спільнота. Зокрема Рада Європи має критичні зауваження до Закону України «Про Національну поліцію», серед яких: відсутність конкурсного відбору на всі посади, аналоги військових звань в поліцейських і непрозорий порядок їх присвоєння; непропорційне застосування окремих поліцейських заходів – перевірки документів в осіб, вилучення майна, обмеження пересування особи та проникнення до приватного володіння, а також застосування зброї і спеціальних засобів та інші; необмеженість строків зберігання інформації в базах даних поліції, наявність в системі МВС закладів охорони здоров’я та інші. Більше того, нова Національна поліція була вимушена працювати на старій законодавчі базі. Так, застарілим був Кодекс України про адміністративні правопорушення 1984 р., норми якого вимушена застосовувати на практиці насамперед патрульна поліція у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення. Ефективність притягнення винних осіб у порушенні громадської безпеки або безпеки на дорозі до відповідальності значно знижена внаслідок ряду недоліків застарілого адміністративно-деліктного законодавства.

Утворення в 2015 р. Нацполіції як окремого органу виконавчої влади у системі МВС стало значним кроком у деполітизації поліції. Відповідно до європейських стандартів роботи органів правопорядку в основу нового Закону «Про Національну поліцію» було закладено модель розподілення функцій міністра-політика та керівника Нацполіції – менеджера. Однак, в Законі закріплені норми, які значно обмежують повноваження керівника Нацполіції – адже призначення на ключові посади (керівників і заступників керівників структурних підрозділів центрального апарату, керівників територіальних органів) мають бути погоджені із міністром-політиком. Це спричинило низку непрозорих призначень на керівні посади в поліції протягом 2016 р.

З прийняттям нового закону було розроблено та представлено на загал Концепцію «100 днів якості Національної поліції України» (17 листопада 2015 р.). Слід зазначити, що це був не офіційний документ, а публічна заява-план про проведення реформ. Це короткий за формою концептуальний документ, що містив низку революційних за змістом завдань, які планувалося реалізувати упродовж 100 днів. На думку авторів Концепції, саме відрізок часу у 100 днів мав стати перехідним періодом для адаптації всіх підрозділів і працівників Національної поліції до нового стандарту якості та оцінки результатів своєї роботи.

Концепцією було заплановано такі проекти:

а) атестація;

б) кардинальна трансформація критеріїв оцінки роботи поліцейських – з кількісних на якісні;

в) керівники територіальних підрозділів Національної поліції поступово мають стати менеджерами;

г) проект «лицарі честі»;

ґ) центр рекрутингу до Національної поліції;

д) кар’єрний ріст: як призначаються начальники;

е) формування системи внутрішньої безпеки.

На жаль, досягнути усіх поставлених результатів у такий короткий термін не вдалося, що пов’язано з цілою низкою об’єктивних факторів.

Майже одночасно з концепцією Кабінетом Міністрів України було схвалено Стратегію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ до 2020  року (далі – Стратегія МВС 2020) [42]. У документі визначалися нові пріоритети подальшої роботи, серед яких, зокрема, ефективне урядування, прозорість і підзвітність, розвиток кадрового потенціалу та соціальний захист працівників. За принципами та цілями Стратегія МВС 2020 фактично повторює попередні програмні документи. Однак відсутній чіткий план її реалізації, відповідальні за виконання, індикатори виконання. Більше того, в даній Стратегії майже нічого не говориться про поліції, а тільки згадується, що Національна поліція функціонує в системі МВС та також потребує розвитку.

Таким чином, попри наявність цілої низки документів, що декларують цілі та пріоритети реформи МВС та поліції, до цього часу існує дефіцит у єдиному чіткому плані реформ у системі МВС та бачення їхньої перспективи. Відсутні конкретні строки виконання заходів, механізми виконання (виконавці, ресурси), індикатори досягнення прогресу чи ефективності реформ. Це позбавляє і суспільство, і керівництво сектору безпеки можливості оцінювати прогрес у реформі поліції та здійснювати постановку стратегічних завдань [49, с. 58 – 59].

Певні чіткі напрями реформування української поліції були зафіксовані в рішенні Ради національної безпеки та оборони у 2016 р. та закріплені Указом Президента України. Так, визначалось, що Національна поліція України є складовою сектору безпеки і оборони країни, а її розвиток у відомство європейського зразка планувалось у два етапи.

На першому етапі (до кінця 2017 р.) планувалося здійснити:

* завершення процесів формування структури Національної поліції України та досягнення оптимальної чисельності працівників;
* перехід від мілітаризованої до соціально-сервісної моделі поліції; забезпечення організаційної єдності та ефективної керованості системи органів Національної поліції України;
* деполітизацію діяльності Національної поліції України;
* створення основної нормативно-правової бази з виконання визначених законодавчими актами завдань та функцій;
* забезпечення підрозділів Національної поліції України сучасними спеціальними засобами, спеціальною технікою, озброєнням та створення відповідних їх запасів;
* створення в усіх регіонах держави підрозділів спеціального призначення та швидкого реагування;
* реформування системи відбору на службу та професійної підготовки працівників Національної поліції України;
* запровадження сучасних автоматизованих інформаційних, телекомунікаційних та інших систем;
* налагодження належної взаємодії поліції з іншими правоохоронними органами як на державному, так і на міжнародному рівні, у тому числі шляхом спільного виконання завдань та для координації спільних дій у разі виникнення надзвичайних ситуацій;
* налагодження належної взаємодії поліції з іншими правоохоронними органами як на державному, так і на міжнародному рівні, у тому числі шляхом спільного виконання завдань та для координації спільних дій у разі виникнення надзвичайних ситуацій;

на другому етапі (до кінця 2020 р.) забезпечуватиметься:

* доведення загального рівня стандартів роботи Національної поліції України до середньоєвропейських показників;
* удосконалення механізму обміну інформацією з вітчизняними та іноземними правоохоронними органами для ефективного виконання завдань;
* розширення участі працівників поліції у заходах із підтримання миру і безпеки у складі миротворчих підрозділів ООН, ОБСЄ тощо [43].

Григоренко О. В. відзначає, наприклад, що початок реформування Національної поліції стартував у 2015 р. Першим етапом було утворення нової юридичної особи – Національної поліції України та її підрозділів, а другим – зміна внутрішньої організаційної культури поліції [11, с. 51].

Патрульна поліція була одним із перших реформованих підрозділів Національної поліції. Уже з 4 липня 2015 р. в Києві почали працювати новостворені підрозділи патрульної поліції, котрі протягом року були запущені в 32-х містах України. Їхній особовий склад налічував більше 13 тис. поліцейських. Нові патрульні були відібрані на основі відкритого конкурсу, 93 % з них раніше ніколи не працювали в міліції [46, с. 62].

У червні-липні 2015 р. була успішно запроваджена «Самбірська модель» територіальних підрозділів поліції. Вона полягала в тому, що у м.  Самборі на посадах поліцейських залишились колишні міліціонери, але змінилась організація праці, були створені належні умови для служби – створені групи реагування патрульної поліції. Цей експеримент довів, що належна система організації праці та поліпшення умов сприяють ефективності та доброчесності.

У серпні 2015 р. цей досвід був розповсюджений ще на 9 райвідділів у Львівській, Київській, Донецькій, Луганській та Харківській областях. Ефективність цієї моделі була підтверджена, і з лютого 2016 р. групи реагування патрульної поліції по чали працювати в сільській місцевості та в невеликих містах Київської, Львівської, Харківської, а з липня – Хмельницької та Волинської областей. Водночас, на думку багатьох експертів, існує перекіс між увагою до реформи саме патрульної поліції. На реформу патрульних підрозділів були виділені значні ресурси, оскільки ці підрозділи – найпомітніший елемент поліцейських служб. У рамках реформи були створені підрозділи швидкого реагування для підсилення патрульної поліції [46, с. 63].

У січні 2017 р. Національна поліція спільно з міжнародними партнерами розпочала пілотний проект на базі Бориспільського відділу поліції Київської області, який об’єднав функції слідчих та оперативних працівників під єдине підпорядкування та в єдиній посаді детектива. У червні пілотний проект поширено на вісім областей: Харківську, Львівську, Одеську, Хмельницьку, Запорізьку, Сумську, Полтавську і Київську. В експерименті бере участь один відділ поліції від кожної області [59, с. 34].

Попри велику кількість змін та продовження процесу реформування Національної поліції, слід констатувати, що станом на початок 2017 р., зміни, які відбувалися у поліції мали радше несистемний характер внаслідок відсутності детальної, покрокової дорожньої карти здійснення реформи у вигляді єдиного цілісного документа, а сам процес реформування подекуди орієнтований на інтереси самого відомства, а не на потреби суспільства.

Звітуючи про основні результати роботи української поліції у 2018 р. її керівник, зазначив, що довіра до поліції стала найголовнішим досягнення за останні роки, яку вдалося досягти через підвищення якості поліцейського сервісу. Для цього було офіційно змінено критерії оцінки роботи поліцейського.

В структурі Національної поліції з’явилися підрозділи поліції діалогу і тактико-оперативного реагування патрульної поліції. Так, у 2018 р. функціонувало 8 підрозділів діалогової поліції у великих містах країни; підготовку пройшли більше тисячі поліцейських, які працюють у кожному регіоні. Їхнє завдання – налагодження комунікації між учасниками масових заходів та деескалація можливих конфліктів. Протягом 2018 р. запустили патрульну у місті Ковель на Волині, в Ізмаїлі Одеської області, в селі Чайки Київської області. Також розпочала роботу патрульна поліція АР Крим та м. Севастополь (рис. 2.1).

Ще одним проектом, який, безсумнівно, сприятиме росту довіри до поліції – став проект «Поліцейський офіцер громади». Цей проект презентували 62-м головам територіальних об’єднаних громад і запропонували їм укласти з поліцією меморандум. З 62 об’єднаних громад – 60 зацікавилися проектом і готові підписати документ про співпрацю.



Рис. 2.1. Розвиток підрозділів патрульної поліції у 2015 – 2018 рр. [14]

У 2018 р. повністю завершили формування підрозділу спецпризначення КОРД, який тепер є у кожному регіоні держави. Ще одним нововведенням в 2018 р. стало створення Департаменту стратегічних розслідувань. Основні результати діяльності поліції протягом 2013 – 2018 рр. представлено на рис. 2.2.

Перший глобальний напрямок розвитку поліції стало продовження розбудови кримінальної поліції та імплементація інституту кримінальних проступків в практичну роботу поліції. Також планувалося продовження експериментального проекту детективів. У 2018 р. у 9 регіонах держави функціонувало 13 підрозділів поліції на воді, в розпорядженні яких знаходяться 40 сучасних поліцейських катерів.



Рис. 2.2. Основні результати діяльності Національної поліції України [14]

Наприкінці 2019 р. було проведено оцінку діяльності поліції громадянами, результати якої засвідчили, що рівень довіри до поліції склав 48 % [15]. Такий показник свідчить про неефективність проведення реформ та несприйняття їх з боку суспільства. Тому основною ціллю було визначено постійну взаємодію поліції з населенням та створення безпекового простору, в якому кожна людина почуватиме себе захищеною.

Одним із найуспішніших проєктів 2019 р. став поліцейський офіцер громади, який реалізовується у співпраці з міжнародними партнерами. Так, кількість громад за цим проєктом збільшилася до 206 порівняно з 60 у 2018 р. Таким чином, ми бачимо, що даний проєкт сприймається громадами та потребує подальшого розширення.

У 2019 р. важливим елементом реформування стала цифровізація діяльності поліції. Так було завершено розробку 8 інформаційних підсистем, серед яких «Службове завдання», «Паспорт на дільницю», «Терміновий заборонний припис стосовно кривдника», «Розслідування», «Протидія організованим групам та злочинним організаціям» та інші. Реалізовано доступ поліцейських до інформаційних ресурсів ДМС, Держприкордонслужби, Інтерполу (міжнародний розшук), Моторно-транспортного бюро, Державної митної служби (єврономери), Державної виконавчої служби (обтяження). Перспективними проєктами є інформаційна взаємодія з Пенсійним фондом та Державною судовою адміністрацією. У рамках реалізації проєкту «Держава у смартфоні» за допомогою планшету та мобільного додатку «Дія» запроваджено технологію перевірки електронного посвідчення водія та свідоцтва про реєстрацію автомобіля.

Ще один проєкт, який успішно розширив свою діяльність 2019 р. – запровадження у 37 містах України мобільних груп реагування на факти домашнього насильства. Крім того, системно підійшли до зміни підходів у роботі поліції під час масових акцій, впровадивши скандинавську модель забезпечення публічної безпеки (рис. 2.3).

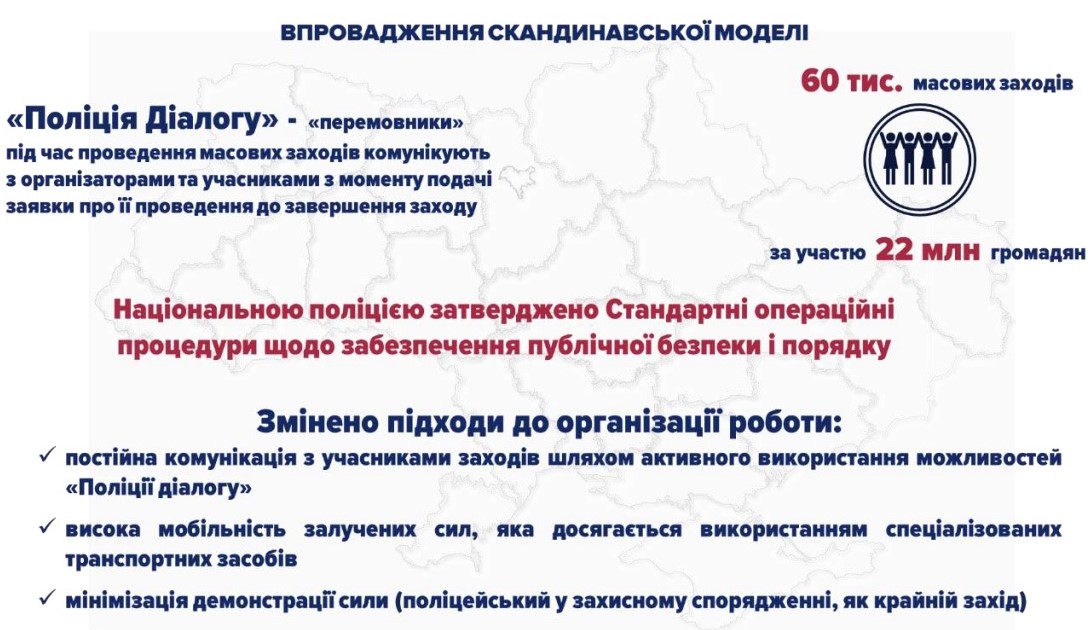


Рис. 2.3. Скандинавська модель забезпечення публічної безпеки [15]

Одним із важливих показників діяльності поліції є оперативність реагування на повідомлення про вчинені злочини. Перший, базовий елемент системи реагування – служба «102». Громадяни активно звертаються на «102» з різними проблемами. За останні 5-ть років кількість дзвінків збільшилася майже у 8 разів – до 10 млн, що також свідчить про зростання рівня довіри до поліції. При цьому централізована і автоматизована система «102» готова до інтеграції у єдину екстрену службу «112» у разі її створення (рис. 2.4).



Рис. 2.4. Основні показники діяльності служби «102» [15].

Основною метою 2020 р., визначеною Національною поліцією, стала організація єдиного безпекового простору, де кожна людина почуватиме себе захищеною. В основі цієї мети лежить проєкт «Поліцейський офіцер громади». Цей проект у 2020 р. повноцінно було втілено у 13 регіонах держави, ще в 6 – частково. Важливо, що деякі громади взяли участь з власної ініціативи. Найголовніше, що за два роки поліцейські офіцери громади показали свою ефективність, отримавши близько 70 % довіри місцевих жителів [16]. У 2020 р. в Україні функціонувало 1 470 об’єднаних територіальних громад. Майже 450 поліцейських офіцерів громад обслуговують 275 громад, у яких проживають понад 4 млн громадян.

Крок за кроком поліція оптимізує роботу та покращує якість надання поліцейських послуг. Одним із перших кроків стало створення у 2020 р. у підрозділах поліції фронт-офісів.

У Національній поліції продовжувалися структурні нововведення. Так, департамент боротьби зі злочинами, пов’язаними з торгівлею людьми змінено у Департамент міграційної поліції. Якщо раніше ключовим напрямом діяльності цього підрозділу була суспільна мораль – протидія кримінальним правопорушенням, пов’язаним з утриманням місць розпусти, сутенерством тощо, то тепер основна увага зосереджена на протидії торгівлі людьми та незаконній міграції. Крім того, посилюємо протидію кримінальним правопорушенням, пов’язаним з сурогатним материнством, торгівлею дітьми та органами.

2021 р. був для Національної поліції роком, насиченим подіями, загрозами та викликами різних масштабів. При цьому ряд чинників, серед яких фінансові, соціально-економічні, епідеміологічні, соціально-психологічні, демографічні, мали вплив на криміногенні процеси в державі та потребували від Національної поліції відповідного та оперативного реагування на них. Зокрема, негативний вплив на криміногенну ситуацію в Україні мали такі фактори: продовження збройної агресії Росії проти України на частині територій Донецької та Луганської областей, що вимагає витрат значних людських та матеріальних ресурсів, гальмує економічний розвиток Донбасу та держави загалом, сприяє незаконному обігу зброї; наявність серйозних загроз локального або масштабного вторгнення на територію держави; міграційна криза на кордоні Білорусі з Литвою, Польщею і Латвією; низькі темпи економічного розвитку держави, збереження значного тіньового сектору економіки, що його гальмує; загроза зростання рівня безробіття; зниження рівня ВВП, загроза зростання рівня інфляції; збереження значного рівня внутрішньої та зовнішньої трудової міграції українського молодого, працездатного та кваліфікованого населення; протестні настрої громадян у зв’язку з підвищенням вартості комунальних послуг, розбіжності у поглядах значних груп населення, політичних сил щодо політичної та соціально-економічної ситуації в державі, фіскалізацією малого бізнесу та скасуванням спрощеної системи оподаткування, «локдауном» та карантинними обмеженнями тощо. Водночас сприяли зменшенню криміногенного потенціалу суспільства: поширення пандемії COVID-19 в Україні та інших країнах світу, яке негативно вплинуло на всі сторони життєдіяльності суспільства, але внаслідок тимчасового обмеження соціальної активності та мобільності населення об’єктивно зменшило можливості для вчинення кримінальних правопорушень [17].

У 2021 р. незалежною соціологічною службою, визначеною у встановленому законодавством порядку, проведено на загальнодержавному рівні вивчення громадської думки щодо оцінки рівня довіри до Національної поліції, сприйняття громадянами її діяльності та основних очікувань щодо неї в майбутньому. Згідно з результатами дослідження, довіру до Національної поліції висловили 44 % громадян. При цьому основними причинами такого ставлення респонденти назвали особистий позитивний досвід взаємодії та досвід своїх родичів або знайомих, а також ввічливе спілкування та доброзичливість поліцейських, оперативність реагування, позитивну інформацію у ЗМІ тощо [17].

На кінець 2021 р. 875 поліцейських офіцерів громади працюють у 23 регіонах держави та обслуговують 498 територіальних громад. У 2021 р. значні зусилля Національної поліції спрямовувалися на реалізацію заходів щодо запобігання поширенню пандемії COVID-19 в Україні. Так, близько 14 тис. поліцейських щодоби залучалися до проведення відповідних карантинних заходів.

Національна поліція і надалі здійснюватиме комплекс заходів щодо реалізації проєктів розвитку, функціональної розбудови, захисту прав і свобод громадян від протиправних посягань, посилення протидії кримінальній протиправності, забезпечення публічної безпеки і порядку, надання сервісних поліцейських послуг населенню. З цією метою Міністром внутрішніх справ України затверджено План основних заходів Національної поліції України на 2022 р., яким визначено для поліції такі пріоритети:

* цифровізація діяльності;
* безпека громади;
* захист прав людини;
* безпека дорожнього руху;
* протидія кримінальним правопорушенням;
* логістика та кадрове забезпечення.

На жаль, необхідно констатувати, що у зв’язку з війною проти Росії навряд чи вдасться досягнути поставлених задач, оскільки основні сили та підрозділи в тому числі Національної поліції спрямовані на боротьбу із ворогом та звільнення захоплених територій.

**2.2. Статус та повноваження Національної поліції України в результаті реформування**

Головним результатом та основною метою поліцейської реформи в Україні стало створення Національної поліції України як самостійного центрального органу виконавчої влади. Як зазначає Танько А. В. згідно з документами, що визначають адміністративно-правовий статус Національної поліції України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку. Робота поліції будується на принципі «community policing», тобто на створенні довірливих зв’язків між працівниками поліції й населенням, оскільки основними завданнями, що висуваються перед новою поліцією, стає співпраця та комунікація, створення нового іміджу для правоохоронних органів [51, с. 32]. Слід зазначити, що методи роботи поліції з громадськістю використовуються в багатьох країнах світу. Однак тлумачення «community policing» трактується країнами по різному. Так, наприклад, Лебедєва Н. В. вказує на те, що «якщо ви запитаєте у 100 чоловік, що таке робота поліції з громадськістю, ви отримаєте 100 різних відповідей» [26, с. 189 – 190]. Попри таку широку відмінність у підходах, застосування «community policing» є ключовим елементом у реформуванні національної моделі поліції, а такі напрями, як забезпечення прав людини і співпраця з місцевою громадою є глобальними цілями нового відомства.

Скандинавська модель забезпечення публічної безпеки та порядку застосовується під час проведення масових заходів та передбачає мінімізацію кількості травмувань особового складу; гнучкість; застосування автомобілів як частини тактики; швидкість; короткий ланцюг управління; градуйований підхід (кількість поліцейських на місці не більша, ніж того вимагає ситуація; непомітність; оснащення); постійний аналіз ризиків та загроз; постійна комунікація з громадянами. Пізніше положення скандинавської концепції були офіційно зафіксовані у відомчому наказі «Про затвердження Концепції запровадження в діяльності органів та підрозділів Національної поліції України скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів» від 23 серпня 2018 р. № 706.

Як правильно І. А. Горшеньова, зарубіжний досвід засвідчує прагнення до визначення трьох основоположних факторів у діяльності поліції, а саме: стратегічної мети, досягнення якої має прагнути поліція; завдань, розв’язання яких має забезпечити досягнення стратегічної мети; обов’язків (як деталізації завдань), що покладаються на службовців цієї правоохоронної формації. З огляду на вказані обставини Національна поліція України, як орган, який тільки починає працювати, повинен мати певну стратегічну мету, що відповідає сучасним запитам громадян, у зв’язку з чим її необхідно визначити як в теорії, так і закріпити в законодавстві [56, с. 86]. З огляду на це та аналізуючи текст закону України «Про Національну поліцію», ми не знаходимо в його тексті ніякої згадки про мету діяльності поліції. Мета розвитку Національної поліції України визначена Указом Президента України № 92 у 2016 р., в якому зазначається, що основною метою розвитку Національної поліції України є поетапне створення правоохоронного відомства європейського зразка для подальшого ефективного виконання завдань [43]. Однак у 2021 р. зазначений Указ Президента було скасовано, а поліцію було виведено із сектору безпеки та оброни країни. На нашу думку, за мету функціонування поліції можна визнати власне визначення Національної поліції України у ст. 1 закону України «Про Національну поліцію», де вказується, що поліція є центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [41]. Тобто метою поліції є служіння суспільству. У Шило Є. П. знаходимо дещо інше трактування мети діяльності поліції. Так, автор вказує, що метою діяльності Національної поліції України повинно бути досягнення певного бажаного результату, на досягнення якого спрямована вся діяльність органу, і цей результат повинен відображати призначення поліції та визначати певні орієнтири її діяльності [56, с. 87]. Однак ми не погоджуємося з таким підходом, оскільки вважаємо, що не певний результат повинен бути метою, а процес. Результат є тимчасовою орієнтиром, а процес – постійним. Тому, досягнувши одного результату, виникатиме потреба у пошуку іншого та відповідних шляхів досягнення. А визначивши за мету процес служіння, ми отримаємо стабільність мети з можливістю подальшого її корегування.

Більше того, оскільки реформування поліції відбувається за європейським зразком, то і для визначення мети потрібно орієнтуватися на європейські норми. Так, ще 2001 р. Радою Європи було прийнято Європейський кодекс поліцейської етики, згідно якого головними цілями поліції в демократичному суспільстві, регульованому принципом верховенства права, є: підтримка публічного спокою, забезпечення права і порядку в суспільстві; захист і дотримання основоположних прав і свобод особи, закріплених, зокрема, в Європейській конвенції про права людини; запобігання та подолання злочинності; виявлення злочинів; надання допомоги і послуг суспільству [29, с. 9]. Тобто ми бачимо, що в даному документів також прослідковується процесний підхід, а не результативний.

Законом «Про Національну поліцію» чітко визначені її основні завдання, а саме надання поліцейських послуг у сферах:

1) забезпечення публічної безпеки і порядку;

2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;

3) протидії злочинності;

4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [41].

Основною новаторською особливістю нової поліції стала своєрідність її організаційно-функціональної побудови. Відповідно до ст. 6 закону України «Про національну поліцію» систему Національної поліції складають: центральний орган управління поліцією (Національна поліція) та територіальні органи поліції (юридичні особи публічного права в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах та як міжрегіональні територіальні органи). У складі поліції функціонують: кримінальна поліція, патрульна поліція, органи досудового розслідування, поліція охорони, спеціальна поліція, поліція особливого призначення [41]. Як зазначають О. С. Передерій та Є. І. Григоренко., що зазначені норми закону є декларативними, оскільки після його ухвалення протягом 2015 р. було прийнято рішення про створення кіберполіції та спеціальних підрозділів поліції, функціонування яких не визначено законом [35, с. 36].

Ще одним позитивним моментом та особливістю функціонування нової поліції стало певне дистанціювання міністра внутрішніх справ від питань організації службової діяльності поліції на місцях. За міністром закріплено політико-стратегічний рівень управління через формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки та правопорядку та контролю за діяльністю поліції. В той же час оперативне управління Національною поліцією покладається на керівника Нацполіції. При цьому за міністром МВС залишилися повноваження щодо погодження структури центрального органу управління Нацполіції, структуру територіальних органів, затверджувати кошторис та штат підрозділів поліції. Таким чином, функціонування Нацполіції є відносно самостійним, хоча метою реформ і була її повна деполітизація.

Другим реформаторський кроком стало встановлення відповідності групи повноважень поліції в залежності від спеціальних предметів відання підрозділів. Так, ст. 23 закону України «Про Національну поліцію» визначено загальні повноваження поліції [41]. Спектр цих повноважень є достатньо широким та спрямований на повноцінне забезпечення стану громадської безпеки: від здійснення превентивної та профілактичної роботи діяльності до особливих повноважень в умовах воєнного стану. У початковому варіанті закону таких основних повноважень налічувалося 25, а на сьогодні цей перелік розширено до 35. Таким чином, ми бачимо, що першочергових повноважень було недостатньо для ефективного функціонування поліції, тому такий перелік було значно розширено. Так, у 2016 р. до повноважень поліції було додатково включено здійснення оперативно-розшукової діяльності; вжиття заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку під час примусового виконання судових рішень і рішень інших органів; У 2018 р. – інформування Комісії з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин; у 2019 р. – виявлення транспортні засоби особистого користування, тимчасово ввезені на митну територію України громадянами більш як на 30 діб та не зареєстровані в Україні у встановлені законодавством строки, а також виявлення неправомірного керування транспортними засобами, щодо яких порушено обмеження, встановлені Митним кодексом України; збір даних щодо функціонування державної мови в країні; у 2020 р. – проведення заходів з метою встановлення та притягнення до відповідальності власників радіообладнання будь-якого призначення, експлуатація якого заборонена в Україні; у 2021 р. – нагляд за дотриманням порядку вигулу домашніх тварин (собак) у громадських місцях; у 2022 р. – боротьба з диверсійно-розвідувальними силами агресора (противника); виявлення каналів незаконного перетинання державного кордону, переміщення зброї, боєприпасів, вибухових речовин [41]. Отже, ми бачимо, що зміна ситуації в країні напряму відображається на визначені основних повноважень поліції. Разом з тим, накладення додаткових повноважень іде дещо врозріз з початковою метою реформування поліції. З іншого боку накладення додаткових повноважень може негативно вплинути на ефективності діяльності поліції.

Новинкою у діяльності поліції стала поява нового поняття «поліцейський захід», який визначається як дія або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень [41]. Поліцейські заходи можуть бути двох типів: превентивні та заходи примусу. Так, наприклад, поліція може застосовувати такі превентивні заходи: 1) перевірка документів особи; 2) опитування особи; 3) поверхнева перевірка і огляд; 4) зупинення транспортного засобу; 5) вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території; 6) обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю; 7) проникнення до житла чи іншого володіння особи; 8) перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ; 9) застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису; 10) перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб; 11) поліцейське піклування [41].

Зважаючи, що превентивні заходи можуть призвести до порушення прав і свобод людини в процесі їх застосування, то в законі передбачено чіткі процесуальні норми їх застосування. Таким чином чітка регламентація застосування з одного боку забезпечує повноцінне та ефективне виконання поліцейським своїх повноважень, а з іншого боку – унеможливлює порушення прав і свобод громадян.

Серед заходів примусу поліцейські мають право застосовувати фізичний вплив (силу), спеціальних засобів та зброї. Застосування таких заходів також чітко врегульоване законом. Такий підхід до деталізації та чіткості регламентації застосування превентивних заходів та заходів примусу відповідає загальносвітовій та європейській практиці. Саме тому, у сучасних розвинених країнах поліція користується високим соціальним рейтингом, що пов’язано з укоріненням в таких суспільствах прихильності до демократичних цінностей, довіри до самої держави та її інститутів. Тому, на наш погляд, соціальний рейтинг поліції може вважатися найбільш ефективним критерієм визначення ефективності діяльності поліції та показником якості проведення поліцейської реформи.

Ще однією складовою реформи поліції в Україні стала детальна регламентація управлінської процедури відбору до поліції. Рушійною силою реформи органів правопорядку мають стати нові кадри Національної поліції, оскільки саме працівники забезпечують ефективне виконання завдань, поставлених перед Національною поліцією, реалізують досягнення цілей даного органу [22, с. 52]. Відповідно до п. 5 ст. 13 Закону України «Про Національну поліцію», загальна чисельність поліції, що утримується за рахунок коштів Державного бюджету України, до 1 січня 2018 р. не може перевищувати 140 тис. осіб [41]. Проте, фактично процес відбору до поліції розпочався до набрання чинності закону «Про Національну поліцію». Комплектування штату є складним процесом, що повинен мати комплексний характер і будуватися на концепції, відповідно до якої працівники підрозділів Національної поліції розглядаються як її основний ресурс. Тому на сьогодні необхідно розробити більш прозорі механізми конкурсного відбору працівників поліції, зважаючи не тільки на фізичні показники конкурсантів, але й їх психологічний стан.

**2.3. Основні результати та недоліки поліцейської реформи в Україні**

Аналізуючи перебіг реформування поліції в Україні, можна зробити висновок, що за наявності в ньому багатьох екстраординарних особливостей, значних позитивних зрушень та нововведень, спостерігається водночас чимало рис, властивих попереднім невдалим спробам реформування системи органів внутрішніх справ. Поміж найголовніших причин, що заважали реалізації загалом позитивних декларацій і концептуальних документів, слід виокремити брак політичної волі, переслідування політичних і приватних цілей, що не мали нічого спільного ні з національними інтересами, ні з міжнародними стандартами здійснення поліцейської справи. Тому врахування власних помилок є не менш важливою запорукою успіху реформування, ніж вивчення різноманітного зарубіжного досвіду та кращих практик. Відсутність координації реформ з єдиного центру – за формальної наявності відповідної структури, неефективне використання ресурсів – в умовах суворих обмежень, намагання підмінити реальну трансформацію косметичними змінами (реструктуризація, кадрові перестановки, зміна назв тощо) – все це вже неодноразово спостерігалося раніше. Брак політичної волі найчастіше згадується експертами і громадськими активістами в пошуку відповідей на питання, чому реформи просуваються надто повільно та чому результати, про які заявляють політики, залишаються малопомітними для громадян.

На ефективний перебіг реформування поліції мала вплив ціла низка негативних чинників, серед яких: традиційні проблеми непродуктивно та недобросовісної політичної конкуренції, відомчого лобіювання, бюрократичної протидії, недостатнього фінансового забезпечення, неефективного використання міжнародної експертно-консультативної та технічної допомоги. Для ефективної реформи необхідно на практиці продемонструвати політичну волю на найвищому рівні, досягнути формалізованих політичних домовленостей між Президентом та Урядом про готовність брати на себе відповідальність за результати. Керівництво процесом реформування повинно відбуватися з єдиного центру – наділеного повноваженнями, спроможного налагодити цілеспрямовану та безконфліктну взаємодію всіх зацікавлених сторін, координацію та ефективне використання внутрішніх ресурсів і зовнішньої допомоги, координацію підготовки, узгодження та незалежної оцінки пакета нормативно-правових документів перед поданням їх на розгляд Верховної Ради. Враховуючи зосередженість на складних поточних завданнях забезпечення життєдіяльності та безпеки країни РНБО та Кабінету Міністрів, які, з формальної точки зору, мали б виконувати роль міжвідомчого центру, покладання на них функції координації реформ є недоцільним та мало ефективним. Прийнятним варіантом вирішення такої проблеми могло би стати визначення Національної ради реформ як єдиного міжвідомчого центру координації реформ у державі з відповідними широкими повноваженнями щодо їх координації та корегування. Відповідальність за реформування правоохоронних органів, зокрема і поліції, доцільно покласти на окремий підкомітет у складі Комітету реформи системи національної безпеки і оборони, в якому мають бути представлені всі зацікавлені сторони. Керівництво комітетом, підкомітетами, робочими групами – покласти на досвідчених, політично нейтральних, авторитетних у державному управлінні та в експертних колах діячів з широкими повноваженнями (в т.ч. стосовно доступу до інформації). Тому, під час планування та реалізації поліцейської реформ слід на кожному кроці дотримуватися балансу між необхідністю комплексних змін, спроможністю їх одночасного впровадження та забезпеченням соціально-політичної стабільності (ефективності сил).

З метою забезпечення резерву часу для підготовки стратегічних ініціатив і створення позитивних умов для їх реалізації, на початковому етапі реформування слід зосередитися на здійсненні політики малих кроків, спрямованих на вдосконалення діяльності поліції (подолання корупції, підвищення рівня захисту прав людини, забезпечення відкритості і прозорості роботи поліції, покращення її кадрового забезпечення тощо). Такі кроки повинні бути інваріантними до будь-якої моделі поліції, захищеними від популістських мотивів, гарантувати швидкі позитивні результати. Пілотні проекти мають бути технологічно сумісними з іншими заходами та загальною стратегією реформування. З огляду на жорсткі ресурсні обмеження, необхідно, крім того, чітко визначити пріоритетні заходи, цілі яких відповідають затвердженій стратегії, а їх реалізація забезпечена в межах виділених ресурсів і не загрожує цілісності стратегії.

Одним з головних критеріїв слід вважати можливість досягнення (демонстрації суспільству) видимих результатів у найкоротші терміни. При цьому, не варто сподіватися, що набір окремих заходів, спрямованих на швидкі позитивні зміни, призведе до глибокої системної трансформації. Цього можна домогтися за наявності чіткої стратегії, так званої дорожньої карти реформ, у рамках якої політика малих кроків виглядає більш логічною, осмисленою, зрозумілою та має більше шансів на отримання бажаних результатів. Завдання демонстрації швидких результатів суспільству не повинно здійснюватися за рахунок економії часу на підготовку комплексних і системних рішень. Також слід зазначити, що в основі процесу формування Національної поліції повинен бути критерій професійності її кадрового складу, оскільки саме людські ресурси є тим основоположним чинником, який дозволить вибудувати поліцію якісно-нового сервісного типу, що забезпечить захист прав, свобод та законних інтересів людини та надання широкого спектру поліцейських послуг.

Головною новелою закону «Про Національну поліцію» стало визначення на державному рівні необхідності встановлення, формування та розвитку партнерських взаємовідносин між поліцією та населенням. На цьому фоні не менш важливого значення набуває гарантування законності та дисципліни в своїй діяльності з боку самих поліцейських. Тому вкрай необхідним елементом реформування поліції повинно стати створення дієвої системи контролю за діяльністю органів та підрозділів Національної поліції. Питанням контролю діяльності поліції присвячено окремий розділ закону України «Про Національну поліцію». Так, з метою інформування громадськості про діяльність поліції керівник поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції. Керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. Поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань [41]. Таким чином, створюється цілісна система контролю за діяльністю поліції з боку суспільства. Як зазначає Т. А. Плугатар, основне призначення контролю за діяльністю підрозділів Національної поліції полягає не лише в тому, щоб на основі вивчення стану справ виявити недоліки у роботі, але й знайти шляхи їх усунення, а в разі необхідності – допомогти з розробкою та впровадженням конкретних заходів щодо покращення ситуації [38, с. 127].

Однією із головних задач реформування поліції був процес її деполітизації. І дійсно, такий принцип політичної нейтральності закріплено у статті 10 Закону України «Про Національну поліцію», де вказується, що поліція забезпечує захист прав та свобод людини незалежно від політичних переконань та партійної належності, а у своїй діяльності є незалежною від рішень, заяв чи позицій політичних партій та громадських об’єднань, на практиці не захищає від політичного впливу [41]. Разом з тим, Б. Малишев наголошує, що нинішнім Законом «Про Національну поліцію» фактично знівельовано головну мету реформи – зробити Національну поліцію органом, що є автономним від виконавчої влади, і який надає суспільству послуги з охорони правопорядку, в тому числі захищає громадян від незаконних дій суб’єктів владних повноважень. Продовжуючи думку, експерт зазначає, що в Україні поліція, як і колишня міліція, залишається додатком до МВС. Відтак є всі ризики виконання поліцією політично вмотивованих наказів, які спрямовані проти інтересів суспільства та прав людини [30, с. 216].

Опришко І. В. наголошує на тому, що роль поліції в політиці, її політичні функції чітко виявляються, якщо проаналізувати вітчизняне законодавство. Так, функціонування поліції здійснюється на засадах, які законодавчо встановлені Верховною Радою України, вона реалізує правоохоронну діяльність у напрямах, визначених Президентом України та Кабінетом Міністрів України, забезпечує виконання главою держави функції гаранта прав і свобод людини і громадянина в країні. Ці правові приписи, на думку автора, дають підстави розглядати поліцію як орган реалізації правоохоронної складової внутрішньої політики держави, яку формують вищі органи державної влади в країні [32, с. 91 – 92].

Критерієм ефективності проведення реформ міг би стати рівень довіри суспільства до поліції. Проте, як зазначає А. А. Бова, дані різних соціологічних опитувань за показниками довіри населення до поліції не збігаються між собою, а різниця у показниках довіри може формуватися через неоднаково сформульовані питання і шкали оцінювання, а також через підходи до формування вибірки опитуваних [2, с. 225]. Разом з тим, автор зазначає, що в цілому простежується підвищення рівня довіри до поліції з боку суспільства. Кожен третій, контактуючи із поліцією, залишається задоволеним результатами її діяльності [3, с. 160]. Не зважаючи на фіксацію зростання рівня довіри в результаті соціологічних опитувань залишається актуальним питання розробки єдиної системи оцінки діяльності поліції з боку суспільства, яка б була зафіксована у нормативно-правових актах та яка б дала змогу сформувати базу для подальших порівнянь

На сьогодні Україна перебуває у стані війни тому всі реформи, на жаль, призупинено. Однак, після перемоги неодмінно необхідно повернутися до питання удосконалення та розвитку поліції в нових умовах, використовуючи той напрацьований світовий та вітчизняний досвід, а також матеріально-фінансову допомогу від донорів та країн-партнерів.

Отже, реформування поліції не має бути процесом заради процесу, кінцевим результатом мають стати системні зміни, задля цього необхідно чітке розуміння етапів реформи, їх нормативне забезпечення як на стратегічному, так і на тактичному рівнях та результативність, що спирається на визначені показники. Вдосконалення законодавства щодо формування та розвитку Національної поліції України повинно мати системний характер і в цьому контексті потребує реформування не лише сама Нацполіція або окремі її підрозділи, а і загалом вся правоохоронна система як складова сектору безпеки і оборони, про що додатково наголошується у Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України.

Поліцейська реформа, започаткована у 2014 р., відбувається за умов, що кардинально відрізняються від умов попередніх спроб реформування, з точки зору як можливостей, так і обмежень. За таких умов зволікання з реформою чи її неякісне проведення може бути наслідком браку політичної волі. На жаль, війна з Росією внесла свої негативні корективи у хід реформи. Для успіху реформ може слугувати демонстрація владою щирої та, найголовніше, підкріпленої практичними кроками зацікавленості в розбудові європейської моделі поліцейської служби із активним залученням громадських активістів, неурядових організацій та міжнародних партнерів.

**ВИСНОВКИ**

В результаті проведеного дослідження автором кваліфікаційної роботи зроблено таківисновки:

1. В результаті проведеного аналізу світового досвіду реформування поліції, ми прийшли до висновку про необхідність використання такого досвіду у вітчизняній практиці реалізації поліцейської реформи. В якості прикладів було обрано ряд європейських країн із колишнього соціалістичного табору (Німеччина, Польща, Чехія, Грузія) та які зараз перебувають у складі Європейського Союзу (окрім Грузії). Зважаючи на обраний вектор розвитку України та прагнення набуття членства у Європейському Союзі, досвід таких країн вважаємо за вкрай корисним. При цьому, необхідно зазначити, що не потрібно займатися копіюванням моделі функціонування поліції тієї чи іншої країни, а брати найкращі приклади та адаптувати їх поточних реалій розвитку країни. В такому випадку використання досвіду принесе виключно користь. Більше того, потрібно не тільки переймати найкращі практики та досвід, але й звертати уваги на ряд помилок з метою уникнення їх виникнення в українській практиці.

2. Досліджуючи об’єктивну необхідність та передумови проведення поліцейської реформи в Україні, нами було з’ясовано, що ідея реформування отримала неодноразово піднімалася в минулому. Розроблялися законопроекти, затверджувалися стратегії та концепції на рівні Кабінету Міністрів України та Міністерства внутрішніх справ України, однак до 2015 року жоден із таких проектів реформи системи органів внутрішніх справ не було реалізовано. Більшість експертів та науковців сходяться на думці, що причина відсутності реформ поліції крилася у відсутності політичної волі у керівництва держави, корумпованості системи органів внутрішніх справ з політикою. Події 2014 року, а саме Революція Гідності стали каталізатором проведення реформи поліції. Оскільки рівень суспільного сприйняття та довіри до колишньої міліції були мінімальними. Система потребувала негайного перезапуску і отримала широку підтримку не тільки в українському суспільству та в колі політичної еліти, але й серед міжнародних партнерів, частина з яких стали донорами проекту поліцейської реформи. Надмірна чисельність, недостатнє фінансування, недосконалість законодавства зазвичай також сприймаються як очевидні причини та недоліки, що потребують усунення.

3. В результаті з’ясування мети та основних задач реформи поліції, нами було визначено що головною метою реформи стало створення органу правопорядку європейського зразка, який повинен був стати деполітизованим, децентралізованим та самостійним органом державної влади. Жорсткі ресурсні й часові обмеження, складна та нестабільна безпекова ситуація створювали додаткове навантаження на команду реформаторів, перед якою стояли і без того непрості завдання. Крім об’єктивних обмежень, суттєвою перешкодою на шляху реформ стали традиційні суб’єктивні проблеми: брак політичної волі, безсистемність та неналежна координація загальнодержавних реформ, неефективне використання міжнародної допомоги, відсутність механізмів об’єктивної оцінки результатів, політичної відповідальності за невиконання обіцянок і планів тощо.

4. Аналіз основних етапів проведення поліцейської реформи в Україні, дав змогу виокремити 2 базових етапи її проведення, на яких сходяться більшість вчених та експертів. Перший – це підготовка та прийняття нового закону України «Про Національну поліцію», а другий – реалізація положень зазначеного закону на практиці. При чому було з’ясовано, що остаточного завершення другого етапу так і не відбулося. Проблемою ефективної реалізації поліцейської реформи в Україні стала відсутність прийнятих стратегічних та оперативних документів з її реалізації. Більшість змін відбувалися несистематично тат хаотично, що призводило до затягування реформування. За більш детального аналізу та застосування критеріїв достатності ми виявили, що приведення чисельності працівників поліції до «міжнародних стандартів», збільшення в рази бюджету відомства, отримання допомоги з боку закордонних партнерів у вигляді матеріально-технічного забезпечення, тотальне внесення змін до законодавства не здатне гарантувати бажаного результату.

5. З’ясовано що після реформування в Україні з’явилася якісно нова інституція – Національна поліція. Попри декларування політичної незалежності та деполітизації нового відомства Національна поліція по суті такою не стала. Поліція залишилась функціонувати у складі Міністерства внутрішніх справ України, отримавши самостійність у вирішенні ряду організаційних та оперативних задач. Однак прив’язка до Міністерства внутрішніх справ України залишила політичний зв'язок, хоча він був і суттєво мінімізований. Поліція отримала свою структуру, що визначається законом, чисельність, вичерпний перелік завдань та повноважень, що значно спрощувало як саму роботу поліцейських, так і здійснення контролю за діяльністю з боку суспільства. Перші кроки реформ засвідчили суттєве зростання довіри серед населення до працівників поліції, особливо тих, хто працює у територіальних громадах.

6. На основі аналізу, узагальнення та наукового підходу нами було виявлено ряд прогалин у проведенні реформи поліції та розроблено ряд рекомендацій, які в майбутньому можуть бути використані в подальшій реалізації такої реформи. Зокрема, це стосується деполітизації відомства, розробки чітких правил відбору персоналу до органів поліції, формування єдиної системи оцінки діяльності поліції з боку суспільства.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Біленчук П., Ярмолюк А. Нове Законодавство України про Національну поліцію і поліцейську діяльність. Яким йому бути? *Історико-правовий часопис.* 2015. № 2. С. 123–129. URL: http://nbuv.gov.ua/ UJRN/ipch\_2015\_2\_25.
2. Бова А. А. Ставлення населення України до діяльності поліції: перші результати реформи. *Наука і правоохорона.* 2018. № 1. С. 221–226. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nip\_2018\_1\_31.
3. Бова А. А. Ставлення населення України до діяльності поліції: перші результати реформи. *Наука і правоохорона.* 2018. № 2. С. 156–161. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nip\_2018\_2\_22.
4. Божок С. Г. Сучасний стан апарату та законодавчі основи діяльності Національної поліції України. *Журнал східноєвропейського права.* 2019. № 62. С. 38–44. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ jousepr\_2019\_62\_7.
5. Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг: Хроника реформ в Грузии. URL: https://documents1.worldbank.org/curated/en/Georgia0Book0Russian.pdf.
6. Бугайчук К. Л. Деякі питання вдосконалення діяльності органів та підрозділів Національної поліції України. *Право і Безпека.* 2019. № 2. С. 13–19. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib\_2019\_2\_3.
7. Вербенський М. Г. Міжнародний досвід та вітчизняна практика реформування поліції. *Наука і правоохорона.* 2018. № 1. С. 9–15. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nip\_2018\_1\_3.
8. Власенко Д. В. Сучасні проблеми реформування Національної поліції України. *Приватне та публічне право.* 2017. № 3. С. 148–152. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/prpulaw\_2017\_3\_34.
9. Гаркуша В. В. Особливості реформування інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності Національної поліції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2018. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs\_ 2018\_2\_9.
10. Глуховеря В. А. Національна поліція: стан та проблеми реформування *Форум права.* 2016. № 5. С. 20–23. URL: http://nbuv.gov.ua/ UJRN/FP\_index.
11. Григоренко О. В. Національна поліція України як сучасний орган публічної адміністрації. *Правовий часопис Донбасу.* 2019. № 4. С. 50–55. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pppd\_2019\_4\_10.
12. Денисюк Д. С. Стан і перспективи реформування органів внутрішніх справ України: досвід поліції зарубіжних держав. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2014. Вип. 29(2.2). С. 36–39. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr\_ 2014\_29(2).
13. Денисюк Д. С. Принципи діяльності національної поліції України: теорія та практика реалізації. *Митна справа.* 2015. № 5. С. 63–68. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms\_2015\_5\_13.
14. Звіт Голови Національної поліції України С. Князєва про результати роботи відомства за 2018 рік. URL: https://www.naiau.kiev.ua/files/news/2018/Zvit\_NPU\_2018.pdf.
15. Звіт Голови Національної поліції України про результати роботи відомства у 2019 році. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit\_2019/zvit-npu-2019.pdf.
16. Звіт Національної поліції України про результати роботи у 2020 році. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/ app/sites/1/17-civik-2018/zvit2020/npu-zvit-2020.pdf.
17. Звіт Національної поліції України про результати роботи у 2021 році. URL: https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/ files/zvity/Zvit\_NPU\_2021\_.pdf.
18. Зозуля І. В. Європейська модель поліції (міліції) як мета сягання у реформуванні ОВС України: доктринальний підхід. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2008. Вип. 19. С. 177–189. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ boz\_2008\_19\_21.
19. Кіщенко С. Реформа системи органів внутрішніх справ: Аналіз державних рішень. URL: http://icps.com.ua/assets/ uploads/images/files/17\_11\_reforma\_mvs\_s.pdf.
20. Ковальський В. Міліція чи Поліція? Реформування МВС розпочинають із перейменування. *Віче.* 2012. № 17. С. 10–11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche\_2012\_17\_6.
21. Копча В. В. Реформа поліції Чеської Республіки: питання законодавчого забезпечення. *Forum Prava.* 2017. № 5. С. 195–199. URL: https://forumprava.pp.ua/files/195-199-2017-5-30-.pdf.
22. Кравченко І. С. Актуальні питання комплектування підрозділів Національної поліції України*. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2018. № 2. С. 52–57. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs\_2018\_2\_12.
23. Кривицький Ю. Погляди П. П. Михайленка щодо питання реформування міліції (поліції) України. *Підприємництво, господарство і право.* 2016. № 4. С. 45–50. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ Pgip\_2016\_4\_9.
24. Криштанович М. Ф. Стан Національної поліції України та шляхи її реформування. *Молодий вчений.* 2017. № 4. С. 29–32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv\_2017\_4\_10.
25. Курко М. Н., Біленчук П. Д., Ярмолюк А. А. Поліція України (національна поліція): історіографія створення, стан законодавчого і ресурсного забезпечення та перспективи розвитку. *Право.ua.* 2015. № 1. С. 21–28. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pravo\_2015\_1\_4.
26. Лебедєва Н. В. Зміцнення взаємодії Національної поліції України та громадськості на засадах партнерства. *Правові новели.* 2018. № 4. С. 189–195. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ prno\_2018\_4\_30.
27. Лесько Н. В., Шабелько Н. Проблеми реформування органів внутрішніх справ України. URL: https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2546/vnulpurn201581343.pdf.
28. Майоров В. В. Поліція країн ЄС та використання її досвіду при здійсненні реформ в Національній поліції України. *Журнал східноєвропейського права.* 2020. № 73. С. 129–133. URL: http://nbuv.gov.ua/ UJRN/jousepr\_2020\_73\_19.
29. Науково-практичний коментар Закону України «Про Національну поліцію» / Кол. авт.; кер. авт. кол. д.ю.н., доц. Т. П. Мінка. Дніпро : Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 480 с.
30. Нестеренко К. О., Троцай Ю. В. Напрямки реформування національної поліції як елемента публічної адміністрації України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2021. Вип. 63. С. 214–218. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr\_ 2021\_63\_40.
31. Окопник О. М. Зарубіжний досвід діяльності поліції та особливості втілення його у реформування правоохоронних органів (міліції) України. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право.* 2014. Вип. 2. С. 118–124. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu\_pr\_ 2014\_2\_25.
32. Опришко І. В. Національна поліція України як суб’єкт реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ. *Наука і правоохорона.* 2018. № 3. С. 90–99. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ Nip\_2018\_3\_14.
33. Оцел В. В. Реформування системи Національної поліції України: результати соціологічного Інтернет-опитування. *Наука і правоохорона.* 2018. № 1. С. 23–30. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nip\_2018\_1\_5.
34. Оцінка ефективності роботи поліції в Україні: від «палиць» до нової системи (на прикладі органів досуд. розслідування). Науково-практичне видання / Крапивін Є. О. К.: Софія-А, 2016. 120 с.
35. Передерій О. С., Григоренко Є. І. Особливості правового статусу Національної поліції в Україні (теоретико-правовий аспект). *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право.* 2015. Вип. 20. С. 35–38. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ VKhIPR\_ 2015\_20\_9.
36. Питання реформування органів внутрішніх справ України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовт. 2014 р. N 1118-р. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/KR141118?ed=2014\_10\_22.
37. Підюков П. П., Амонс М. О., Камінська О. В. Структура, система та компетенція поліції Польщі в контексті реформування системи МВС України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка.* 2012. Вип. 2. С. 23–30. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ Vlduvs\_2012\_2\_5.
38. Плугатар Т. А. Контроль за діяльністю Національної поліції України. *Наука і правоохорона.* 2018. № 2. С. 122–129. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nip\_2018\_2\_17.
39. Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 квіт. 1996 р. № 456. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/456-96-%D0%BF#Text.
40. Про концепцію реформування правоохоронних органів України: законопроект від 17 груд. 2009 р. № 5446. URL: https://ips.ligazakon.net/ document/JF47A00A?an=26.
41. Про Національну поліцію: Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text.
42. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України 14 бер. 2016 р. № 92/2016. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016#n2.
43. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лист. 2017 р. № 1023-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80#Text.
44. Про утворення місцевої міліції: Указ Президента України 22 січ. 2001 р. N 29/2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/29/2001#Text.
45. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції: Закон України від 4 бер. 2004 р. N 1577-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1577-15#Text.
46. Реформування системи правоохоронних органів України та міжнародний досвід трансформації поліції в країнах Центральної та Східної Європи: Матеріали міжнар. «круглого столу» (м. Київ, 14 жовт. 2005 р.) / Нац. ін.-т пробл. міжнар. безпеки при Раді нац. безпеки і обро8 ни України; За заг. ред. О. С. Бодрука. К.: НІПМБ, 2006. 190 c.
47. Реформування поліції: міжнародний досвід. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29325.pdf.
48. Реформування поліції на основі підходу, орієнтованого на громаду: Засади та настанови щодо практичного впровадження. URL: https://www.irf.ua/content/files/ukr\_community-based\_policing.pdf.
49. Розбудова цілісності і доброчесності під час реформування поліції. Досвід України : аналіт. доп. та матер. спеціаліз. Міжнар. конф. (17 квіт. 2019 р., м. Київ) / [за ред. О. Д. Маркєєвої та Л. І. Полякова] ; НІСД; Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння; Женевський центр безпекового урядування. К.: НІСД, 2019. 112 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-9/dopovid\_reforma\_politsiyi\_print\_01.pdf.
50. Селюков В. С. Від міліції до поліції: правові проблеми, чинники, вектори реформування. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2013. № 1. С. 198–206. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs\_2013\_1\_28.
51. Танько А. В. Адміністративно-правовий статус органів Національної поліції України як суб'єкта реалізації державної політики у сфері забезпечення прав і свобод людини. *Право і Безпека.* 2020. № 1. С. 32–38. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib\_2020\_1\_6.
52. Федчишин А. В. Діяльність національної поліції щодо захисту прав і свобод людини: сучасний стан, проблеми та перспективи в Україні. *Актуальні проблеми правознавства.* 2019. Вип. 4. С. 311–316. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr\_2019\_4\_56.
53. Худоба І. С. Сучасна система органів Національної поліції України та місце у ній корпусу оперативно-раптової дії. *Європейські перспективи.* 2019. № 1. С. 62–67. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe\_2019\_1\_12.
54. Чуб І. М. Міжнародні стандарти реформування поліції в країнах Центральної та Східної Європи. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Право.* 2016. Вип. 21. С. 197–200. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhIPR\_2016\_21\_50.
55. Чумак В. В. Європейський досвід реформування органів поліції (на прикладі Естонської Республіки). *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка.* 2015. Вип. 4. С. 153–158. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs\_2015\_4\_19.
56. Шило Є. П. Мета та завдання діяльності Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади. *Часопис Київського університету права.* 2017. № 2. С. 85–89. URL: http://nbuv.gov.ua/ UJRN/Chkup\_2017\_2\_20.
57. Шило Є. П. Проблеми збалансованості системи територіальних органів Національної поліції України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки.* 2019. Т. 30(69), № 2. С. 95–100. URL: http://nbuv.gov.ua/ UJRN/UZTNU\_law\_2019\_30(69)\_2\_18.
58. Шевчук Г. Принципи та завдання діяльності Національної поліції України. *Адміністративне право і процес.* 2019. № 7. С. 120–124. URL: http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/7/22.pdf.
59. Юшкевич О. Г. Особливості реформування поліції в Україні на шляху європейської інтеграції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2019. № 3. С. 33–37. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs\_2019\_3\_7.