

УДК 342.9

**М. В. Кочеров**  
кандидат юридичних наук,  
старший викладач кафедри адміністративного права  
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

## СУЧАСНА ДОКТРИНА РЕФОРМ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

**Постановка проблеми.** Особливістю реформ в органах Національної поліції є те, що вони є невід'ємними складовими реформ в правоохоронній сфері та системі реформ МВС України, мають впливати з їх основних положень та враховувати їх елементи. Дійсно, сьогодні в державі відбувається масштабне реформування правоохоронної системи, основні напрямки якого викладені у багатьох програмних документах, серед яких слід звернути увагу на такі, як Стратегія розвитку України – 2020, Стратегія національної безпеки України, Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, Національна стратегія розвитку громадянського суспільства. Окремі положення цих стратегічних правових актів напряму стосуються й як МВС України, так і Національної поліції України.

Саме ці стратегічні документи визначають вектори сучасних завдань та мети діяльності Національної поліції, вироблення яких неможливе без глибокого аналізу процесу реформ, які відбуваються, конкретизують подальші напрями реформ та стратегію розвитку поліцейського відомства на найближчі роки.

**Аналіз останніх публікацій.** Дослідженню питань реформування органів Національної поліції України в різні часи займалися такі вчені, як М. І. Ануфрієв, О. М. Бандурка, О. М. Бандурка, І. В. Зозуля, О. В. Негодченко, А. М. Подоляка, О. Н. Ярмиш та ін. В той же час, сьогодні є актуальним питання сучасного розуміння мети та завдань реформ в органах Національної поліції, адже вони мають і визначити вектори її розвитку на найближчу перспективу.

В зв'язку з цим, **метою статті** є науковий аналіз стану подальшого розвитку та реформування Національної поліції України, зокрема окреслення сучасних напрямів реформ та розвитку поліції, що мають враховувати процеси реформ в правоохоронній сфері та ґрунтуватися на аналізі реалізації положень Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України та Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ і формулювання власних поглядів на їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Реформування системи органів МВС України відбулося не лише у зміні форми чи назви відповідних правоохоронних органів, діяльність яких міністерство координує. Створення та розвиток Національної поліції

України відбувся на основі сучасної правоохоронної ідеології, цілісної концепції та стратегії через напрацювання й реалізацію відповідної законодавчої бази, відповідно до актуальних загроз і запитів громадянського суспільства.

Однак, як зазначає В. В. Сокурєнко, сучасні реалії вимагають від органів системи МВС, зокрема від Національної поліції України, суттєвих трансформаційних змін для того, щоб забезпечити реалізацію стратегічних пріоритетів поліцейської діяльності відповідно до міжнародних стандартів і національних актів нормативного та програмного характеру. Ключовими незмінними ідеями у процесі подальших реформ мають залишатися політична нейтральність, децентралізація правоохоронної діяльності, боротьба з корупцією, підвищення культури службової діяльності правоохоронців [1]. Для нормального та ефективного функціонування в правовій державі повинна бути створена авторитетна, підпорядкована закону, підконтрольна, високопрофесійна і відповідальна поліція.

З часу прийняття Концепції і Стратегії було суттєво оновлено законодавство, яке визначало статус поліції, так і окремі напрями її діяльності. Урядом прийнято низку нормативно-правових актів, якими було затверджено положення про Міністерство внутрішніх справ України, про Національну поліцію України, унормування роботи територіальних органів з надання сервісних послуг МВС, вдосконалення процедури реєстрації транспортних засобів та підготовки водіїв транспортних засобів, тощо.

Було створено поліцію захисту економіки (Постанова Кабінету Міністрів України № 830 від 13.10.2015 р.), кіберполіцію (Постанова Кабінету міністрів України № 831 та № 832 від 13.10.2015 р.), поліцію охорони (Постанова Кабінету Міністрів України № 834 від 15.10.2015 р.), протидії наркозлочинності (Постанова Кабінету Міністрів України № 886 від 28.10.2015 р.), внутрішньої безпеки (Постанова Кабінету Міністрів України № 887 від 28.10.2015 р.).

Було впроваджено і нову структуру Національної поліції, до якої ввійшли:

- Апарат Національної поліції (керівництво, 21 департамент, 3 управління, 4 відділи, Головне слідче управління та апарат бюро Інтерполу);
- Міжрегіональні територіальні органи;
- Територіальні органи поліції.

У складі поліції почала функціонувати: кримінальна поліція, патрульна поліція, органи досудового розслідування, поліція охорони, спеціальна поліція, поліція особливого призначення.

Наявність правової регламентації дозволило масштабю реорганізувати чинну систему органів внутрішніх справ, впровадити нову систему поліції на всій території України. Органи Національної поліції відокремлено від Міністерства внутрішніх справ.

Проте не вдалось уникнути серйозних прорахунків та грубих помилок. Так, загалом можна стверджувати, що переатестація всього особового складу Національної поліції України, яка проходила з листопада 2015 і до вересня 2016 року, не виконала своєї основної мети – сприяти очищенню поліції від міліціонерів, що запламували себе корупційними діями чи іншими правопорушеннями. Вкрай невдала Інструкція з проведення атестації не визначала чітко підстави для звільнення, це надало можливість усім звільненим за рішенням атестаційних комісій повернутися на свої посади через судові оскарження [2].

Протягом цього періоду, не зважаючи на певні як позитивні моменти, так і прорахунки у реформах, відбувалася поступова трансформація Національної поліції як відомства, що орієнтоване на громади та кожену людину.

Так, за підтримки громадського сектору та міжнародних партнерів, у 2018 році було вперше проведено дослідження рівня довіри населення до поліції та репутації поліції серед поліцейських. Результати цих досліджень стали відправною точкою в оцінці діяльності поліції, а також дороговказами для запровадження змін в організації. Протягом 2018 року поліцейські співпрацювали з громадськими організаціями в понад 50 проектах щодо створення безпечного середовища для жителів громад, запобігання випадкам ДТП, залучення молоді до взаємодії з поліцією, протидії домашньому насильству й торгівлі людьми, забезпечення прав людини в ізоляторах тимчасового тримання тощо [3].

Протягом періоду 2016-2019 роки було реалізовано такі проекти, як: Реформування служби «102»: оперативне реагування на виклики; впроваджено нові підходи до підготовки патрульних поліцейських; створено групи реагування патрульної поліції, кіберполіції, корпусу оперативно-раптовий дії, Департаменту протидії наркозлочинності; створено поліцію діалогу.

Проведено в роботу поліції громадоорієнтованого підходу (community policing). Новий підхід у роботі поліції, який активно впроваджується в Національній поліції протягом останніх років та передбачає: постійну взаємодію поліції з населенням; спільний безпечний простір; роботу поліції

з урахуванням думки громади; врахування міжнародного досвіду; громадський контроль.

З квітня 2017 року Європейський Союз розпочав проект «Підтримка реформи поліції в Україні» (ПППУ) вартістю 6 мільйонів євро. Він спрямований на покращення взаємодії поліції з громадою у 20 невеликих містах Київської, Харківської, Львівської областей, а також на підтримку реформ щодо охорони громадського порядку в Україні. Проект є продовженням діяльності Консультативної місії ЄС і реалізовується протягом 18 місяців поліцією Швеції, Управлінням ООН з обслуговування проектів (UNOPS) за підтримки КМЕС. Метою проекту є підтримка Національної поліції в її службі громадянам та дотриманні демократичних цінностей, які мають бути пріоритетами в роботі правоохоронців. Комунікація та забезпечення права на мирні зібрання, поліцейська діяльність на благо, а не проти людей – це основні принципи скандинавської моделі охорони громадського порядку. Концепція взаємодії поліції з громадою (community policing) спрямована на покращення відносин між поліцією та місцевими мешканцями, наприклад, через створення консультативних груп, до яких залучатимуться представники місцевої громади, влади, бізнесу, релігійних установ. Модель “community policing” працює також на попередження та розкриття злочинів, адже особлива увага приділяється співпраці з громадою щодо виявлення причин злочинів [4].

За ініціативи Національної поліції в регіонах розвивається потужна система відеонагляду. Заходи щодо її впровадження включено до більшості регіональних програм із забезпечення громадської безпеки та порядку. Запроваджено створення ситуаційних центрів збирають, аналізують та опрацьовують інформацію, забезпечують прийняття рішень, координують міжвідомчу співпрацю під час масових заходів [5].

З жовтня 2018 року у Херсонській і Дніпропетровській областях впроваджено систему Custody Records – так звану систему електронного обліку затриманих, в якій фіксуються всі дії щодо затриманої особи, коли вона потрапляє до ізолятора тимчасового тримання [6]. Це британська модель електронного обліку і фіксації всіх дій стосовно затриманих осіб.

У процесі реалізації Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. N 1118, МВС реформовано в головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики у сферах: забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; підтримання публічної безпеки і порядку; забезпечення безпеки дорожньо-

го руху; захисту державного кордону та охорони суверенних прав України; організації цивільного захисту, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків; міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб. МВС стало відомством, яке забезпечує спрямування і координацію Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ діяльності Національної поліції, Державної служби з надзвичайних ситуацій, Адміністрації Державної прикордонної служби, Державної міграційної служби, Національної гвардії, що реалізують державну політику у відповідних сферах.

Досягнення певних цілей в процесі реформ Національної поліції обумовили подальшу потребу в удосконаленні діяльності органів поліції. Наступним документом, що став вектором для розвитку поліції можна назвати Стратегію розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ України на період до 2020 року, затверджену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 року № 1023-р.

Цілями цієї Стратегії є створення безпечного середовища розвитку вільного суспільства, забезпечення високої ефективності діяльності органів системи МВС, зміцнення суспільної довіри до неї з урахуванням визначальної ролі громадянина у розбудові України як безпечної європейської держави [7].

Подолання викликів зовнішнього середовища передбачено шляхом виконання низки заходів, які було затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 693-р. [8].

Так, з метою реалізації такого напрямку, як створення безпечного середовища було заплановано поетапне впровадження системи відеофіксації правопорушень та ідентифікації осіб. Заплановано вжиття заходів, спрямованих на стимулювання участі громадян у наданні підрозділам поліції достовірної інформації про вчинені злочини або про злочини, що готуються.

Варто звернути увагу на те, що реалізація такого напрямку, як створення безпечного середовища, має відбуватися шляхом створення механізмів залучення територіальних громад до виконання завдань разом з органами системи МВС та громадськості. З цією метою передбачено впровадження пілотного проекту «Активний свідок». Також передбачено удосконалення механізмів залучення громадських формувань до охорони громадського порядку та охорони державного кордону з передбаченням спрощення порядку створення та організації діяльності таких формувань, заохочення долучення до діяльності з охорони державного кордону, надання учасникам таких формувань пільг.

Наступним кроком реалізації заходів Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутріш-

ніх справ на період до 2020 є посилення взаємодії органів системи МВС з органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, спільна підготовка програм профілактики правопорушень і програм забезпечення публічної безпеки. Напрямами такої взаємодії визначено: затвердження місцевих програм з профілактики злочинності; нормативне врегулювання порядку обміну інформацією щодо забезпечення публічної (громадської) безпеки між територіальними органами та/або підрозділами органів системи МВС і місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування; удосконалення практики проведення спільних нарад керівництва органів та/або підрозділів органів системи МВС, місцевих держадміністрацій і органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань забезпечення публічної (громадської) безпеки та порядку запобігання надзвичайним ситуаціям на відповідних територіях.

Також на період до 2020 року передбачається розвиток інститутів дільничних офіцерів поліції та патрульної поліції як першої ланки співпраці з населенням. З цією метою передбачено оптимізувати чисельність дільничних офіцерів поліції до рівня, що відповідає обґрунтованому навантаженню на зазначену категорію поліцейських, з урахуванням найкращих практик у сфері управління людськими ресурсами у межах штатної чисельності Національної поліції; провести модернізацію та облаштування службових приміщень дільничних офіцерів поліції, що також включає створення у складі інформаційно-телекомунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України» інформаційної підсистеми «Автоматизоване робоче місце дільничного офіцера поліції». Передбачено провести навчально-тренінгові заходи для дільничних офіцерів поліції за сучасними програмами підготовки.

Ще один напрямок, який має бути реалізовано це удосконалення нормативно-правового врегулювання і підвищення спроможності системи МВС щодо забезпечення публічного порядку і безпеки під час масових заходів. З цією метою передбачено нормативне врегулювання алгоритму поведіння з вибуховими матеріалами в службовій діяльності Національної поліції та Експертної служби МВС; нормативне врегулювання комплексного використання сил і засобів органів системи МВС під час заходів забезпечення публічної (громадської) безпеки та порядку; нормативне врегулювання використання безпілотних літальних апаратів під час виконання завдань службової діяльності підрозділами Національної поліції; сприяння створенню в Національній поліції та головних управліннях Національної поліції в регіонах підрозділів повітряної підтримки в межах штатної чисельності Національної поліції тощо.

Певні заходи заплановано здійснити у напрямку удосконалення організаційних і правових основ посилення боротьби з організованою злочинністю та протидії торгівлі людьми, домашньому та гендерно обумовленому насильству, наркозлочинності та кіберзлочинності. Удосконалення діяльності системи органів МВС України, у тому числі й Національної поліції, у цих напрямках передбачає проведення із залученням міжнародних організацій та іноземних експертів аналізу міжнародного досвіду щодо методів боротьби з організованою злочинністю; внесення відповідних змін у законодавство; поширення пілотного проекту щодо протидії домашньому насильству «Поліна» на території всіх регіонів.

Подолання кримінальних викликів, за Стратегією, здійснюватиметься, зокрема, такими шляхами: удосконаленням організаційних і правових основ для посилення боротьби з організованою злочинністю та протидії торгівлі людьми, наркозлочинності та кіберзлочинності; посиленням взаємодії між правоохоронними органами з питань протидії транскордонній злочинності, неконтрольованої міграції; використанням різних джерел інформації в діяльності органів системи МВС, комплексним впровадженням сучасних систем кримінального аналізу, в тому числі методології Європолу з оцінки загроз тяжких злочинів та організованої злочинності (СОСТА); розробленням і впровадженням разом з іншими державними органами оптимальної системи захисту свідків в Україні; розвитком міжнародної взаємодії у сфері протидії організованим і транснаціональній злочинності.

Низка з вищевикладених заходів була впроваджена.

Таким чином, підсумовуючи вищенаведене слід зазначити, що процес реформ в органах поліції триває. Ті заходи, що продовжують впроваджуватися спрямовані на служіння та захист прав, свобод й інтересів людини в Україні, підтримуються не лише українцями, а й європейською спільнотою. Ми переконані, що вони мають бути послідовними та системними. Як ми бачимо, що Національна поліція є невід'ємним складовим елементом реформ, які ініціює МВС України та впроваджує у життя. Зміни, які відбувалися в процесі реформ в Національній поліції тісно пов'язані із процесами трансформації самого МВС України. Ці процеси були взаємообумовленими та одночасними.

Так, внаслідок реформ МВС України стало цивільним відомством, а Національна поліція самостійним центральним органом виконавчої влади. При цьому, повноваження Міністра внутрішніх справ щодо координації діяльності Національної поліції відповідають побудові міністерств внутрішніх справ багатьох європейських країн (Австрія, Франція, Угорщина, країни Балтії).

### Література

1. Сокурєнко В.В. Пріоритет розвитку Національної поліції України. Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми. Харків, 2017. С. 10-13.
2. Реформування органів внутрішніх справ та права людини. URL: <http://khp.org/index.php?id=1488907079>.
3. Національна поліція. Річний звіт за 2018 рік. URL: <https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/zvity/NPU%20Annual%20Report%202018%20Ukr-1-26.pdf>.
4. Туз Н.Д. Прогаляни законодавчої бази як чинник неефективної діяльності патрульної поліції України. URL: <http://oaji.net/articles/2017/2258-1486123382.pdf>.
5. Національна поліція. Річний звіт за 2018 рік. URL: <https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/zvity/NPU%20Annual%20Report%202018%20Ukr-1-26.pdf>.
6. Москвичова А. Моя нова поліція: що змінилося за три роки реформи. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/29336520.html>.
7. Стратегія розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ України на період до 2020 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 року № 1023-р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80>.
8. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 693-р. [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KR190693.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR190693.html).

### Анотація

**Кочеров М. В. Сучасна доктрина реформ в органах Національної поліції України.** – Стаття.

Стаття присвячена питанням визначення сучасних напрямів реформ в органах Національної поліції України. Звертається увага на те, що мета та завдання подальших реформ мають бути викладені у окремому правовому документі, в якому із застосуванням системного підходу має розглядатися складний феномен – ідеальна модель майбутньої системи органів Національної поліції, а також деталізовано завдання Національної поліції щодо охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг.

**Ключові слова:** реформа, поліція, Національна поліція, мета, завдання, забезпечення.

### Summary

#### **Kocherov M. V. Modern doctrine of reforms in the National Police of Ukraine. – Article.**

The article is devoted to the issues of determining the current directions of reforms in the bodies of the National Police of Ukraine. Attention is drawn to the fact that the goals and objectives of further reforms should be set out in a separate legal document, which should use a systematic approach to address a complex phenomenon - the ideal model of the future system of National Police, and detail the tasks of the National Police, the interests of society and the state, combating crime, ensuring public safety and order, as well as the provision of police services.

The process of reform in the police continues. The measures that continue to be implemented aimed at serving and protecting human rights, freedoms and interests in Ukraine are supported not only by Ukrainians but also by the European community. We are convinced that they

must be consistent and systematic. As we see, the National Police is an integral part of the reforms initiated by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and implemented. The changes that took place in the process of reforms in the National Police are closely related to the processes of transformation of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. These processes were interdependent and simultaneous.

Thus, as a result of the reforms, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine became a civilian agency, and the National Police became an independent central executive body. At the same time, the powers of the Minister of the Interior to coordinate the activities of the National Police correspond to the construction of the Ministries of the Interior of many European countries (Austria, France, Hungary, the Baltic States).

*Key words:* reform, police, National police, purpose, tasks, provision.