

Сергій Братель, к.ю.н.

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО РОЗВИТКУ ПРАВООХОРОННОЇ СФЕРИ

This article outlines the main ways of law enforcement bodies' reform in the context of public policy, analyzed key aspects prospects of that agency, considered weaknesses and suggestions for improving the work of the law enforcement bodies through the prism of European standards. It was determined that the main areas of law enforcement bodies reform is to optimize the structure of the Ministry of Internal Affairs, the rule of law, depoliticization, demilitarization, decentralization, public relations, transparency and accountability, personnel work. Also prepare a detailed conclusions and proposals for state policy on law enforcement field.

Актуальність. Правоохоронна сфера в усі часи була однією з умов формування правової держави. Вона є гарантом створення чіткого механізму контролю за правопорядком та законністю в суспільстві. Європеїзація суспільства, прагнення інтеграції в європейський простір, захист прав, свобод громадян, демократизація зумовлюють необхідність побудови якісно нової моделі правоохоронних органів, які відіграють визначальну роль у захисті прав і свобод людини та громадянина. Поширеність корупції в усіх ешелонах влади, зокрема і в самій правоохоронній сфері свідчить про недосконалість та неефективність функціонування цих органів. «Телефонне право», лобізм інтересів, порушення Європейської конвенції з прав людини, низький професійний рівень вимагають негайної розробки державної політики щодо реформування, вдосконалення та оптимізації правоохоронних органів, зокрема, органів внутрішніх справ.

Метою статті є визначення основних шляхів розвитку правоохоронних органів з ретроспективного та перспективного поглядів, аналіз Концепції реформування органів внутрішніх справ, а також пошук оптимальних шляхів імплементації європейських зразків функціонування цих інститутів.

Останні дослідження. Питаннями реформування та удосконалення механізму правоохоронної сфери займалися В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, І.В. Бондаренко, В.В. Долежан, В.С. Зеленецький, І.В. Зозуля, О.М. Капля, О.Г. Кальман, Ю.Ф. Кравченко, А.Т. Комзюк, С.Ф. Константинов, О.В. Кузьменко, А.М. Куліш, М.В. Лошицький, І.О. Луговий, М.І. Мельников, В.І. Олефір, І.П. Петрова, В.В. Сташис, В.Я. Тацій, О.Н. Ярмиш та інші.

Виклад основного матеріалу. Державна політика України у сфері правоохоронних органів формується, охоплюючи цілий комплекс

служб. Для кращого аналізу цієї проблеми дамо визначення дефініції «правоохоронні органи». Відповідно до Закону України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів», правоохоронними органами є органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції¹.

Водночас Закон України «Про основи національної безпеки України», визначає правоохоронні органи як органи державної влади, на які Конституцією та законами України покладено здійснення правоохоронних функцій². Ст. 1 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 р. закріплює правоохоронні органи як державні органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції відповідно до законодавства³.

Ми погоджуємося з думкою В. Т. Маляренка, що структурно до системи правоохоронної діяльності належать такі напрями: діяльність із забезпечення охорони учасників кримінального судочинства; діяльність органів прокуратури; діяльність із виявлення, запобігання та розслідування злочинів; діяльність із захисту державної (національної) безпеки, державного кордону й охорони правопорядку⁴.

Як бачимо, спектр поняття «правоохоронні органи» є досить широким, і сьогодні не існує єдиного уніфікованого законопроекту про ці органи, що призводить до розбіжностей та суперечностей між нормативно-правовими актами.

У статті ми розглянемо органи внутрішніх справ, оскільки вони заслуговують на активну увагу з боку громадськості та потребують невідкладного реформування.

¹ Закон про державний захист працівників суду і правоохоронних органів 1993 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 11, 50.

² Закон про основи національної безпеки України 2003 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 39, 351.

³ Закон про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави 2003 (Верховна Рада України). *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/975-15>>.

⁴ Білоус, В.Т., Захарова, О.С., Ковальський, В.С., Маляренко, В.Т. (відп. ред.) (2007). *Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: підручник*. Київ: Юрінком Інтер.

Необхідність реформування правоохоронної системи закріплена на законодавчому рівні. Відповідно до ст. 8 Закону України «Про основи національної безпеки України», «реформування правоохоронної системи з метою підвищення ефективності її діяльності на основі оптимізації структури, підвищення рівня координації діяльності правоохоронних органів, покращення їх фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового і кадрового забезпечення» є одним із основних напрямів державної політики з питань національної безпеки України у сфері державної безпеки¹.

Крім того, необхідність докорінної перебудови правоохоронної сфери затверджує ціла низка міжнародних документів Ради Європи у правоохоронній сфері, що тією чи іншою мірою стосуються й України: Рекомендації ПАРЄ «Контроль внутрішніх служб безпеки в країнах-членах Ради Європи» від 26.04.1999 р. № 1402 і «Про демократичний нагляд над сектором безпеки в країнах-членах» від 23.06.2005 р. № 1713, Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи «Роль прокуратури в системі кримінального правосуддя» від 06.10.2000 р. та інші². Як бачимо, увага до реформування правоохоронної системи досить висока, що свідчить про її важливість у розвитку демократичної правої держави.

Європейські нормативні акти свідчать про необхідність вдосконалювати вітчизняну державно-правову систему з метою наближення до європейських стандартів. Для досягнення цих цілей Рада Європи визначила критерії – Копенгагенські принципи, які передбачають стабільність установ, що гарантують верховенство права, дотримання прав людини, повагу та захист прав меншин. Ці чинники і передбачають гарантії незалежності судової влади, поліпшення функціонування судів, створення стабільно діючих інститутів у сфері юстиції та внутрішніх справ, посилення боротьби з корупцією, захист основних свобод.

Основою реформування органів внутрішніх справ в Україні повинна стати Стратегія розвитку правоохоронних органів та відповідна Концепція. За словами А.Б. Авакова, метою Концепції є перетворення МВС на цивільне правоохоронне багатопрофільне відомство

¹ Закон про основи національної безпеки України 2003 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 39, 351.

² Council of Europe Recommendation of Parliamentary Assembly № 1402 26.04.1999 (Control of internal security services in council of Europe member states). <<http://www.assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHT=16689>>.

з чітким розмежуванням політичної та правоохоронної функцій¹. При цьому відповідно до пп. 5 п. 1 Плану заходів із виконання зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, за Указом Президента від 12.01.2011 р. № 24/2011², для сталого функціонування демократичних інститутів і утвердження верховенства права передбачається розроблення концепції реформування правоохоронних органів. Таким чином, розвиток системи правоохоронних органів передбачає всебічне й перспективне планування її організації та напрямків діяльності.

Аналіз реформ поліції в країнах Центральної та Східної Європи показало, що реформування поліції тримається на так трьох «д» – деполітизації децентралізації та демілітаризації, які в результаті породжують демократизацію³. Деполітизація полягає в розмежуванні політичного та профільного керівництва: політичне керівництво здійснюється міністром внутрішніх справ на рівні формування політики, розроблення нормативних актів, а профільне – начальником поліції.

Департамент поліції повинен бути незалежним у здійсненні службово-оперативної діяльності і структурно не підпорядкованим міністру, який має політичні функції. Міністр внутрішніх справ не повинен втручатися в службово-оперативну діяльність національної поліції та її керівника, мати доступ до матеріалів кримінальних проваджень та давати вказівки і розпорядження щодо виконання їх кримінальних процесуальних обов'язків. Тому потрібно чітко усвідомлювати відмінність між реформою Міністерства внутрішніх справ як центрального органу виконавчої влади в контексті адміністративної реформи та реформування поліції в рамках реформи кримінальної юстиції.

Децентралізація передбачає підвищення відповідальності на місцевому рівні та підзвітність громаді, тобто розподіл міліції на національну, яка б займалася розслідуванням злочинів та місцевою, завданнями якої були б охорона громадського порядку та розслідування незначних кримінальних правопорушень. Основним критерієм здійснення децентралізації є не лише бажання формувати

¹ А. Аваков презентував реформу МВС. *Закон і бізнес*. <http://zib.com.ua/ua/106494-avakov_prezentuvav_reformu_mv.html>.

² *Указ про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи 2011* (Президент України). *Офіційний вісник України*, 4, 2, 197.

³ Абрахам, П., Баркач, Д., Бек, А. (2005). *Реформування поліції в країнах Центральної та Східної Європи. Процес і прогрес*. Київ.

муніципальну поліцію, але й прагнення забезпечити участь місцевої громади у діяльності поліції, а також можливість керівника такого органу самостійно приймати рішення щодо кандидатур, сил, засобів і функціональних обов'язків штату.

У 2004 році була спроба сформувати такий орган, що було затверджено Постановою Кабінету Міністрів Положення про місцеву міліцію, однак такі зміни не тримали подальшого розвитку¹.

На нашу думку, Стратегія розвитку МВС повинна передбачати входження до складу органу різних служб (національної поліції, Національної гвардії, прикордонної та міграційної служб, служби з питань надзвичайних ситуацій та ін.), проте головною умовою побудови МВС є фінансова та організаційно-управлінська самостійність кожного з них як окремого органу виконавчої влади, отримана в результаті реформування та розробки власної стратегії розвитку.

Міністр МВС з центральним апаратом буде виконувати роль куратора та координатора діяльності з правом прямо керувати кожною із служб лише у надзвичайних випадках. Разом із демократичними засадами та самостійним статусом кожної із служб, в МВС існуватимуть чіткі та зрозумілі правила взаємодії, які в разі необхідності забезпечать злагоджену роботу різних служб для вирішення проблем на національному рівні (формування нових підрозділів та робочих груп, відкомандирування персоналу, послідовність дій та використання ресурсів). Крім того, МВС України забезпечуватиме робочу взаємодію регіональних (територіальних) представників різних служб в їх повсякденній діяльності².

Звертаючись до досвіду зарубіжних країн, зауважимо, що в країнах, де діє загальне право, існує принцип здійснення правоохоронної діяльності за домовленістю, а це передбачає, що дії поліції є легітимними та відповідають верховенству права. У Франції Іспанії та США це поєднання нагляду з боку місцевого та центрального управління та має вигляд окремих служб поліції, які діють на місцевому державному рівні, а інші – на федеральному.

Цікавою є система правоохоронних органів у Іспанії, де існує потрійна система правоохоронних органів та органів безпеки, яка включає в себе дві служби державної поліції (Корпус Національної поліції та Цивільну поліцію), три автономні та муніципальні

¹ *Постанова про затвердження Положення про місцеву міліцію 2004* (Кабінет Міністрів України). *Офіційний вісник України*, 32, 2140.

² Захаров, Є., Мартиненко, О. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ. *Закон і бізнес*. <http://zib.com.ua/ua/print/101834strategiya_rozvitku_organiv_vnutrishnih.html>.

служби. Державні та автономні служби відповідають за виконання різноманітних функцій та розслідують злочини, в той же час муніципальні служби поліції відповідають за вирішення адміністративних питань і здійснюють контроль за дорожньо-транспортним рухом. Діяльність автономних та державних служб контролюється з центру, а муніципальними керує Місцевий комітет з питань безпеки та Координаційна комісія.

Поліція Франції має дещо іншу структуру управління. Так, роботу Національної поліції контролює Міністерство внутрішніх справ, і вона підпорядковується цивільному законодавству, а національна жандармерія підпорядковується Міністерству оборони. Крім цього існують дрібні муніципальні служби, які не мають повноважень на накладення арешту та проведення розслідування, але забезпечують громадський порядок та виконання розпоряджень місцевих органів виконавчої влади¹.

Таким чином, досвід інших країн демонструє багаторічне вдале функціонування поліції та ефективність існування саме такого зразка поділу її функціональних обов'язків.

Демілітаризація передбачає формування духу демократизму та громадянської свідомості серед працівників, а також викорінення архаїзмів радянської епохи, таких як «тривожні валізи», стройова підготовка, огляди, парадів. Усі ці «статутні» речі згаюють час, який повинен бути спрямований на розслідування правопорушень, підвищення кваліфікації та розвитку нових технологій збирання доказів. Авторитарність в управлінні та демонстрування непотрібного для громадського загалу «міліцейського шоу» не може бути присутнім у сучасних правоохоронних органах, які перш за все зобов'язані слідкувати за дотриманням прав і свобод людини та недопущення їх порушень.

Головну мету міжнародної правоохоронної діяльності вбачають в охороні права та підтриманні світового порядку. Ми погоджуємось з точкою зору А.М. Кучука, який зазначає, що метою правоохоронної діяльності є охорона прав і свобод людини і громадянина; забезпечення громадського порядку та громадської безпеки; підтримання правопорядку; втілення в життя принципу верховенства права².

¹ Білоус, В.Т., Захарова, О.С., Ковальський, В.С., Маляренко, В.Т. (відп. ред.) (2007). *Суд, правоохоронні та правозахисні органи України*: підручник. Київ: Юрінком Інтер.

² Кучук, А. (2005). *Правоохоронна діяльність: стан наукової розробки проблеми. Господарство, підприємництво і право*, 72, 68-72.

Слушно у свій час зазначив В.В. Чумак, що реформа правоохоронної системи є передумовою будь-яких інших реформ в Україні; реформи у правоохоронних органах повинні бути скоординовані та інтегровані з відомчими планами та програмами; завдання реформування полягає в тому, щоб була відповідність між завданнями і функціями, структурою та людьми і ресурсним забезпеченням¹.

У 2013 р. ОВС України нараховували 261 тис. осіб, включаючи персонал внутрішніх військ, курсантів та цивільних службовців. Така кількість у 1,5 рази перевищувала середній європейський показник (300 поліцейських на 100 тис. населення) та була майже вдвічі більшою, ніж передбачають рекомендації ООН – 222 поліцейських на 100 тис. населення. При 21 млн. 840 тис. осіб економічно активного населення це означало, що кожний 83-й працюючий громадянин отримував зарплату від МВС України². Наслідком боротьби політиків за вплив на призначення в МВС «своїх людей» стало звільнення за роки незалежності понад 300 перших керівників обласного рівня, в тому числі 17 керівників ГУМВС у Львівській області, 15 – у АР Крим, 13 – у м. Києві.

«Amnesty International» у своєму щорічному звіті вказала на наступні проблеми в діяльності ОВС: катування та інше жорстоке поводження з громадянами; високий рівень корупції; необгрунтовані взаємоз'язки між прокуратурою та міліцією; не проведення розслідувань щодо злочинів вчинених правоохоронцями; відсутність громадського контролю за діяльністю міліції; низьке матеріальне та соціальне забезпечення працівників міліції; одержання посад за гроші³.

Отже, реформування правоохоронних органів повинно відбуватися за такими основними напрямками: оптимізація структури МВС; верховенство права; деполітизація; демілітаризація; децентралізація; робота з громадськістю; прозорість та підзвітність; кадрова робота. Міністерство повинно бути незалежним від решти відомств, мати цивільний характер та бути відкритим. Міністерство слід реорганізувати в так званій «Home office», складовою частиною якого повинна стати Служба національної поліції. Міністерство повинно включати наступні підрозділи: Національної поліції; Національної

¹ Чумак, В. *Реформування правоохоронної системи України*. <[http://www.icps.com.ua/doc.chumak_reform.doc](http://www.icps.com.ua/doc/chumak_reform.doc)>.

² *Інформація із сайту МВС*. <http://zib.com.ua/ua/print/101834strategiya_rozvitku_organiv_vnutrishnih.html>.

³ Amnesty International 2011: Україна. Права людини в Україні. *Інформаційний портал Харківської правозахисної групи*. <<http://www.khpg.org/ru/>>.

гвардії; Державної міграційної служби; Державної прикордонної служби; Державної служби з питань надзвичайних ситуацій.

Реформування МВС України заплановане в два етапи: перший у 2014 р. і другий в 2015-2016 рр. Перший етап (2014 р.) передбачає функціональні та організаційні перетворення апарату МВС; ліквідацію дублюючих підрозділів і об'єднання структурних підрозділів зі спорідненими завданнями і функціями; розроблення та прийняття нової редакції Закону України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України». Другим етапом (2015-2016 рр.) передбачено розроблення та прийняття нової законодавчої бази з урахуванням європейських норм і стандартів; реалізація інституційних та функціональних перетворень і внесення змін після прийняття нових редакцій законодавчих актів; здійснення організаційних заходів, спрямованих на стале, ефективно та злагоджене функціонування нової моделі побудови органів внутрішніх справ¹.

Також діяльність МВС України повинна спрямовуватися на задоволення потреб населення на рівні територіальних громад через запровадження інформаційно-телекомунікаційних ресурсів. Крім того, у сфері нормативного забезпечення слід регулярно проводити оновлення нормативної бази з урахуванням нових міжнародних документів, імплементованих Україною, рішень Європейського суду з прав людини, а також рекомендаційних документів міжнародних інституцій з метою гармонізації законодавства для запозичення кращих закордонних зразків. Покращувати кадровий потенціал Міністерства необхідно через запровадження деталізованого спектру завдань, функцій та повноважень, які повинні відображатися у рекомендаціях, інструкціях, постановах і наказах для прогнозування дій в екстремальних ситуаціях. Кандидати на керівні посади регіонального рівня повинні проходити двоступеневу процедуру конкурсного відбору, що містить оцінку загальної компетенції та компетенції у спеціальних галузях.

Також важливу роль у формуванні державної політики щодо реформування правоохоронної системи відіграє розроблена система менеджменту та виконавської дисципліни, зміни пріоритетів для унеможливлення політичного впливу, усунення дублювання функцій ряду відомств, що розпорошують функції та поширюють нелогічність вказівок.

¹ Аваков А. презентував реформу МВС. *Закон і бізнес*. <http://zib.com.ua/ua/106494-avakov_prezentuvav_reformu_mv.html>.

Наразі є потреба у створенні одного комплексного документу, який би мав положення, що стосуються алгоритму дій у нестандартних ситуаціях (за прикладом європейських кодексів поведінки поліції «Police Code of Conduct»). Також слід зазначити, що МВС України сьогодні має систему корпоративної етики та протидії професійній деформації, надаючи обов'язкову та регулярну психологічну допомогу персоналу з метою запобігання негативних явищ, а також безконфліктної реалізації особистих, корпоративних та державних інтересів. Існує необхідність у створенні муніципальної поліції в ракурсі деполітизації за рішенням місцевих органів самоврядування, яка б фінансувалася за їхній рахунок.

Також повинна бути забезпечена інформаційна оновлюваність нормативних актів, врахування пропозицій, зауважень та коментарів громадян, що надходять до законодавчих актів, а також повідомлень і заяв щодо вчинення кримінальних правопорушень.

Крім того, не менш важливим є запровадження так званого «community policing»: інтенсивної співпраці з громадянами, створення двостороннього зворотнього зв'язку між міліцією та громадськими об'єднаннями.

Висновки. Таким чином, можна стверджувати, що сучасна правоохоронна сфера потребує розробки державної політики повинна та мати комплексний характер і охоплювати усю систему правоохоронних органів. Реформа повинна стати послідовним процесом, який проводитиметься плановим заходом. Очевидною є необхідність імплементації положень європейських документів, що стосуються реформи кримінальної юстиції та створення єдиного закону, що регламентував би функціональні обов'язки правоохоронних органів, їх систематизацію та підпорядкованість. Важливою також є підвідомча незалежність і відсутність впливу з боку політичних сил на формування керівництва правоохоронних органів. Також необхідним є якісно нове бачення законодавчого регулювання проходження служби працівниками міліції та ліквідація юридичної сили нормативно-правових актів, що регламентують діяльність міліції.