

Пагута Віталій, студент 4 курсу юридичного факультету; науковий керівник – к.філос.н., доцент Хмара М. В. (Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янчука, м. Рівне)

РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

***Анотація:** У статті досліджено проблему реформування правоохоронних органів в державі. Встановлено специфіку реформування та окреслено основні напрямки у проведенні реформ. З'ясовано, що реформування системи правоохоронних органів має відбуватися в комплексі реформ сектору безпеки і оборони та торкнутися всіх інститутів, що забезпечують виконання правоохоронних функцій держави. Показано необхідність негайних змін у законодавстві.*

***Ключові слова:** держава, правоохоронні органи, реформа.*

***Аннотация.** В статье исследована проблема реформирования правоохранительных органов в государстве. Установлена специфика реформирования и обозначены основные направления в проведении реформ. Выяснено, что реформирование системы правоохранительных органов должно происходить в комплексе реформ сектора безопасности и обороны и коснуться всех институтов, обеспечивающих выполнение правоохранительных функций государства. Показана необходимость немедленных изменений в законодательстве.*

***Ключевые слова:** государство, правоохранительные органы, реформа.*

***Annotation.** The article considers the problem of reforming law enforcement bodies in the country. The specifics of reform is established and the main directions for reform are outlined. It was found that reforming law enforcement system should take place in a complex reform security and defense sector and touch all institutions to ensure compliance with the law enforcement functions of the state. The necessity of immediate changes in legislation is shown.*

***Keywords:** state, law enforcement agencies reform.*

Останнім часом все гостріше постає питання про необхідність реформування правоохоронної системи нашої держави. Демократизація суспільних відносин, конституційна реформа, активізація процесів євроінтеграції, удосконалення законодавства у напрямку посилення захисту прав та свобод громадянина вимагають насамперед чіткого визначення структури правоохоронної системи, теоретичного

обґрунтування сутності правового статусу правоохоронних органів, шляхів і напрямків удосконалення їх діяльності. І хоча впродовж останніх років дослідження особливостей діяльності правоохоронних органів України та їх правового статусу сучасними науковцями провадилося досить активно, окреслені проблеми не можна вважати вирішеними ні у практичному, ні у теоретично-методологічному аспекті.

Відсутність системного розуміння проблеми реформування правоохоронної системи пов'язана у тому числі з неналежним рівнем науково-методологічного підґрунтя такого реформування. Певні проблеми правоохоронної діяльності і функціонування окремих правоохоронних органів досліджувалися у роботах В. Б. Авер'янова, М. І. Ануфрієва, І. В. Арістової, О. М. Бандурки, В. Т. Білоуса, І. П. Голосніченка, А. Т. Комзюка, В. В. Конопльова, Ю. Ф. Кравченка, І. Є. Марочкіна, Н. П. Матюхіної, М. І. Мельника, Н. В. Сибільова, Г. О. Пономаренко, Є. М. Поповича, С. В. Петкова, Т. О. Пікулі, О. П. Рябченко, М. І. Хавронюка, Ю. С. Шемшученка, В. К. Шкарупи, М. К. Якимчука, Х. П. Ярмачі та інших авторів.

Мета статті полягає у встановленні закономірностей організації та функціонування правоохоронної системи України з наступним обґрунтуванням теоретичних положень і формулюванням практичних рекомендацій щодо напрямків і перспектив її подальшого розвитку.

На сучасному етапі розвитку української держави питання про правову природу правоохоронних органів належить до числа дискусійних. Розбіжності в основному зводяться до того, що окремі фахівці розглядають правоохоронні органи поза системою органів виконавчої влади, виділяючи їх в окремий блок забезпечення функціонування органів державної влади, в той час як прихильники чітких юридичних конструкцій здебільшого вважають ці органи належними до сфери виконавчої влади або, в основному, до виконавчої і частково досудової влади.

У правовому аспекті даної проблеми відсутнє конституційне закріплення поняття та системи «правоохоронних органів». У чинній Конституції України поняття «правоохоронні органи» вживається лише раз – у частині 3 статті 17, де спеціальне завдання щодо забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на «відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом» [1].

Серед державних органів правоохоронні мають певні юрисдикційні та організаційні відмінності. Юрисдикція правоохоронних органів полягає в повноваженнях, які надано державою та які встановлюють обсяг їхньої компетенції, способи розгляду й прийняття рішень, порядок їх оскарження. Під правоохоронним органом розуміють державну установу (або державну юридичну особу), яка виконує на основі закону особливі

державні функції (владні, організаційно-розпорядчі, контрольно-перевірочні, охоронні), що реалізуються в різних сферах внутрішньої та зовнішньої діяльності Української держави [2].

Події Євромайдану, коли від дій міліції постраждала велика кількість людей, і повна бездіяльність правоохоронців під час протистояння в Криму та в східних регіонах країни, коли там розгорталися сепаратистські рухи, стали черговими аргументами на користь кардинального реформування системи органів внутрішніх справ.

У звітах про ситуацію із дотриманням прав людини правозахисні організації постійно звертають увагу на необхідність виправлення системних проблем, які негативно впливають на роботу всієї правоохоронної системи, шляхом повного реформування органів внутрішніх справ.

До системних проблем органів внутрішніх справ слід відноситися: надмірно громіздка структура правоохоронних органів, яка ускладнюється наявністю дублюючих та невластивих функцій; відсутність можливостей у територіальних громад контролювати діяльність міліції на своїй території; недосконале законодавче регулювання, наявність великої кількості підзаконних нормативних актів, які протирічать законам і Конституції України; низька ефективність роботи правоохоронних органів та відсутність системи оцінювання, що відображає реальні результати діяльності; розбудова міліції в бік воєнізованої структури, що призводить до закритості системи та відсутності дієвих механізмів громадського контролю; неефективна система відбору, навчання та підготовки персоналу; надмірне застосування сили та спецзасобів міліцією; безкарність правоохоронців.

Серед причин, які вказують на необхідність докорінного реформування правоохоронних органів (передусім міліції), слід зарахувати: високий рівень корумпованості, перевищення окремими співробітниками міліції службових повноважень, використання посади для реалізації власних бізнес-проектів, пріоритет захисту багатих прошарків суспільства, перевага формальних показників у роботі, неякісна освітня, фізична та психологічна підготовка кандидатів на службу, маніпуляції відомчими прес-службами.

Головною метою реформування міліції є трансформація існуючої репресивної моделі міліції в сервісну службу поліції, яка в своїй роботі у сфері попередження, припинення та розкриття правопорушень керується принципами верховенства права і неухильного дотримання прав і основоположних свобод людини [3].

Найбільш зацікавленим у реформуванні нинішньої репресивної міліцейської системи в ефективний правоохоронний орган, який буде захищати права і свободи громадян, гарантувати громадський порядок,

боротися зі злочинністю, є суспільство. Актуальність реформи підтримують дві третини (66 %) громадян країни.

Питання реформи посідають пріоритетні місця у програмних документах парламентських політичних сил, Президента, Уряду. Ці документи передбачають, зокрема створення Національної поліції як центрального органу виконавчої влади в системі МВС. Існує також внутрішній (на рівні керівництва МВС) запит на реформи.

Більшість працівників ОВС не задоволені нинішнім станом справ (соціальна незахищеність, свавілля начальства) і готові до змін у разі впевненості в їх позитивних результатах. Близько двох третин (61 %) опитаних працівників міліції упевнені в актуальності реформування органів внутрішніх справ, не вважають його актуальним – менше 4 %.

Актуальність реформи правоохоронних органів зумовлена також зовнішніми факторами. Відповідні зобов'язання держави зафіксовані, зокрема, в Угоді про асоціацію з ЄС. Зволікаючи з реформою, Україна зазнає суттєвих втрат – як іміджевих (міжнародні індекси прав і свобод), так і економічних (непривабливий інвестиційний клімат, виплати за рішеннями ЄСПЛ).

Якщо з необхідністю реформи погоджуються всі зацікавлені сторони, то відповідь на питання своєчасності реформи є менш очевидною та однозначною. Головні виклики тут пов'язані з необхідністю реформування ОВС в умовах підвищеного навантаження як на них, так і на владу та суспільство в цілому, зумовленого збройним конфліктом, – коли ризики можливого зниження їх дієздатності та керованості значно зростають [4].

Реформа органів внутрішніх справ, започаткована у 2014 р., відбувається в ситуації, що кардинально відрізняється від умов попередніх спроб реформування, з точки зору як можливостей, так і обмежень. Революція гідності створила передумови для реалізації дійсно радикальних змін, які можуть отримати реальну суспільну підтримку, розуміння в лавах ОВС, безпрецедентну міжнародну допомогу. За таких обставин зволікання з реформою чи її неякісне проведення може бути наслідком лише вже згаданого вище браку політичної волі.

На відміну від Майдану-2005, Революція гідності не завершилася лише зміною влади, після якої суспільство повернулося до позиції пасивного спостерігача і критика дій нових владних осіб і політичних сил. Наразі спостерігається значна активізація структур громадянського суспільства і громадян загалом. Про це свідчать і самодіяльні волонтерські рухи, і активні зусилля громадських організацій, що не обмежують свою участь зобов'язаннями здійснювати постійний моніторинг, але й формують конструктивні ініціативи, готують проекти нормативних документів, лобіюють їх просування в органах влади, здійснюють позитивний тиск на владу через міжнародні організації.

Сьогодні спостерігаємо не лише пасивний запит суспільства на реформування, але й готовність до співпраці з державою у цьому процесі як неурядових організацій, так і значної частини громадян. Виразним сигналом готовності суспільства до практичної підтримки реформаторських ініціатив стала реєстрація 27 тисяч кандидатів за перший тиждень після оголошення конкурсу на набір до нової патрульної служби в Києві, а також велика кількість громадських ініціатив з перебудови правоохоронної системи [5].

Заходи щодо реалізації положень Концепції передбачається здійснити у два етапи упродовж 2014 – 2016 років:

перший етап (2014 рік): підготовка та схвалення Плану заходів з реалізації Концепції, яким буде визначено заходи нормативно-правового та організаційного характеру, терміни їх виконання та виконавців; розроблення та прийняття нової редакції Закону України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України»; функціональні та організаційні перетворення апарату МВС;

другий етап (2015 - 2016 роки): розроблення та прийняття нових і внесення змін до чинних законодавчих актів з урахуванням європейських норм і стандартів, спрямованих на врегулювання діяльності Національної поліції, Національної гвардії, прикордонної, міграційної служб, а також служби з питань надзвичайних ситуацій; реалізація інституційних та функціональних перетворень після прийняття нових редакцій законодавчих актів про органи та служби, діяльність яких спрямовується та координується Міністром внутрішніх справ; здійснення організаційних заходів, спрямованих на стале, ефективне та злагоджене функціонування нової моделі побудови органів внутрішніх справ.

Реформування системи МВС має здійснюватися із додержанням принципів: верховенства права; деполітизації; демілітаризації; децентралізації; підзвітності та прозорості в роботі; тісної взаємодії з населенням та місцевими громадами; професійної підготовки персоналу.

Реалізацію положень Концепції передбачається досягти шляхом:

1) імплементації передового світового досвіду функціонування органів внутрішніх справ європейських країн;

2) переходу від карального до соціально-сервісного змісту діяльності органів внутрішніх справ;

3) забезпечення організаційної єдності і керованості системи МВС:

3.1) перетворення МВС у цивільне відомство, що формує державну політику у сферах: захисту прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства, економіки, об'єктів права власності і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, безпеки дорожнього руху, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, боротьби із незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, їх

аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, судово-експертного та техніко-криміналістичного забезпечення в кримінальному провадженні та інших визначених законодавством сферах; міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів; захисту та охорони державного кордону, правового оформлення і забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності;

3.2) утворення центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Міністром внутрішніх справ: Національної поліції, Національної гвардії - зі збереженням статусу центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Міністром внутрішніх справ: Державної міграційної служби, Державної прикордонної служби, Державної служби з надзвичайних ситуацій;

3.3) законодавчого закріплення загальної структури МВС, згідно з якою: МВС є політичним органом управління Національної поліції, Національної гвардії, прикордонної та міграційної служб, а також служби з надзвичайних ситуацій та інших служб (у разі їх утворення), головною умовою побудови якого буде фінансова та організаційно-управлінська самостійність кожної зі служб (як окремого центрального органу виконавчої влади). Кабінет Міністрів України через Міністра внутрішніх справ буде здійснювати спрямування та координацію діяльності Національної поліції, Національної гвардії, прикордонної та міграційної служб, служби з надзвичайних ситуацій та інших служб (у разі їх утворення): посади Міністра та його заступників (крім заступника Міністра – керівника апарату) відносяться до політичних посад; територіальні органи МВС будуть утворюватися в установленому порядку лише на обласному рівні і забезпечуватимуть координацію діяльності відповідних органів і служб у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці; керівники утворених центральних органів виконавчої влади є одночасно безпосередніми керівниками Національної поліції, Національної гвардії, прикордонної та міграційної служб, служби з надзвичайних ситуацій, забезпечують стале виконання покладених на ці органи завдань і є державними службовцями (посадовими особами);

4) удосконалення функціональної структури поліції, спрямованого на розмежування компетенції, усунення дублювання повноважень, визначення функцій та оптимальної чисельності Національної поліції;

4.1) ліквідації підрозділів транспортної міліції з передачею їх функцій територіальним органам Національної поліції;

4.2) ліквідації спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю з покладенням їх функцій на підрозділи блоку кримінальної міліції;

4.3) ліквідації ветеринарної міліції, що дублює функції ветеринарних та фітосанітарних служб;

4.4) позбавлення підрозділів державної автомобільної інспекції невластивих функцій, а після впровадження автоматичної фіксації порушень у сфері безпеки дорожнього руху - створення єдиної служби в містах на базі цих підрозділів та підрозділів патрульної служби;

4.5) перегляду статусу міліції у справах дітей відповідно до вимог міжнародного права у сфері ювенальної юстиції;

4.6) переорієнтації роботи з карального до профілактичного та сервісного напрямку;

5) деполітизації діяльності правоохоронних органів:

5.1) розроблення системи менеджменту та механізмів контролю, що зводять до мінімуму прийняття рішень керівниками під впливом політичних сил чи власних політичних уподобань;

5.2) упровадження механізмів сталості професійного складу органів, діяльність яких буде спрямовуватися Міністром внутрішніх справ, за яких відставка Кабінету Міністрів України або Міністра внутрішніх справ не призведе до складання повноважень керівниками центральних органів виконавчої влади;

6) пріоритетності застосування в діяльності органів внутрішніх справ сучасних автоматизованих інформаційних, телекомунікаційних та інших технологій, зокрема впровадження:

6.1) єдиної системи електронного документообігу із сучасними механізмами її захисту, уніфікованими базами даних, системою планування поточної діяльності та дистанційного контролю за якістю роботи окремих виконавців;

6.2) інтерактивних ресурсів з можливістю відображення в режимі реального часу суспільної небезпеки зафіксованих правопорушень, локації та позиціонування сил та засобів правоохоронних органів;

6.3) захищених засобів відеофіксації на потенційно критичних об'єктах, службових транспортних засобах, а також на форменому одязі окремих категорій працівників;

6.4) терміналів реєстрації відвідувачів, зокрема часу перебування в окремих приміщеннях органів внутрішніх справ;

6.5) системи безготівкової оплати штрафів;

упровадження сучасних професійних стандартів службової діяльності та професійної підготовки працівників правоохоронних органів, зокрема:

7.1) диференційованих нормативів штатної чисельності та навантаження;

7.2) рейтингової системи тестування та відбору кандидатів на службу;

7.3) періодичної переатестації кадрів (зі змінами критеріїв атестації) за участю представників громадськості та з урахуванням відгуків населення; антикорупційних та антидискримінаційних обмежень для персоналу;

8) запровадження сучасної європейської моделі освіти, ступеневої підготовки фахівців та оптимізації мережі навчальних закладів з дотриманням принципу регіонального та пропорційного розміщення;

9) мінімізації упередженості працівників органів внутрішніх справ:

9.1) запровадження дієвих форм та методів контролю за виконанням службових обов'язків, невідворотності персональної відповідальності за дії (бездіяльність) та прийняті рішення;

9.2) можливості ідентифікації та визначення приналежності працівника до того чи іншого підрозділу правоохоронного органу (індивідуальні шеврони, жетони, номери або бейджі);

9.3) максимальної регламентації дій посадових осіб у стандартних та позаштатних ситуаціях;

9.4) установа чітких та зрозумілих правил взаємодії служб як на національному рівні, так і робочої взаємодії територіальних органів у повсякденній діяльності;

10) формування ефективних управлінських структур органів внутрішніх справ та оптимізації підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління МВС та центральних органів виконавчої влади, зі спорідненими завданнями та функціями;

11) забезпечення широкого багатоканального зворотного зв'язку з різними верствами населення (листування, особисті прийоми, соціальні мережі, електронне листування, телефонні консультації, гарячі лінії тощо), що дозволить переконатися в законності та прозорості прийнятого правоохоронцем рішення;

12) створення сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення та інститутів громадянського суспільства до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм демократичного цивільного контролю.

Реалізація Концепції сприятиме утвердженню принципів верховенства права, неупередженості, добросовісності та додержанню прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів внутрішніх справ; наближенню стандартів діяльності органів внутрішніх справ до відповідних стандартів правоохоронних органів європейських країн; демілітаризації Міністерства

внутрішніх справ та переходу до пріоритетності соціально – сервісних функцій правоохоронних органів, орієнтованих на розв’язання проблем населення; деполітизації та позапартійності, унеможливленню використання органів внутрішніх справ у політичних, приватних чи комерційних інтересах; досягненню зрозумілості та передбачуваності діяльності МВС, а також побудові якісної багаторівневої системи звітності, контролю та відповідальності перед суспільством; організаційному і нормативно-правовому відокремленню політичного керівництва МВС від виконання процесуальних, оперативно-розшукових та інших практичних функцій правоохоронних органів; підвищенню ефективності координації та взаємодії органів і підрозділів внутрішніх справ, чіткому визначенню їх компетенції та усуненню дублювання функцій; розмежуванню політичної відповідальності керівництва МВС та відповідальності керівників центральних органів виконавчої влади, політичного та фахового керівництва правоохоронними органами; упровадженню політики якості надання правоохоронних послуг; формуванню якісно нового підходу до підготовки кадрів органів системи МВС, спрямованого на розвиток у персоналу ініціативи, самостійності в прийнятті рішень та почуття особистої відповідальності; скороченню чисельності працівників керівної ланки, підрозділів, підприємств, установ та організацій зі спорідненими функціями; підзвітності, прозорості та підконтрольності дій і рішень посадових осіб перед громадянським суспільством; досконаленню соціального захисту працівників органів внутрішніх справ, зокрема, за рахунок коштів, вивільнених у зв’язку з оптимізацією органів управління та забезпечення, а також демілітаризацією МВС; підвищенню авторитету працівника органів внутрішніх справ та престижу служби в органах внутрішніх справ; підвищенню довіри суспільства до діяльності правоохоронних органів, визначенню громадської думки одним із основних критеріїв оцінки діяльності органів внутрішніх справ [6].

Безумовно, наведені точки зору окремих фахівців на дану проблему мають право на існування та заслуговують на відповідну увагу. Проте, вважаємо, що виділення правоохоронних органів у самостійну структурну ланку в державному механізмі було б доречним в антидемократичній державі, про що яскраво свідчить минуле нашої держави. Якщо ж говорити про рух України в напрямку її становлення як високорозвиненої європейської держави, головним пріоритетом діяльності якої повинно стати слугування народу та національним інтересам, то правоохоронні органи як складова частина державної виконавчої влади набувають принципово нового призначення.

1. Конституція України. – Х. : Одіссей, 2011. – 56 с.
2. Захарова О. С. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України / О. С. Захарова, В. С. Ковальський. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.
3. Концепція реформування органів правопорядку в Україні від 06.05.2014р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.police-reform.info/wp-content/.../2014_05_06_Концепція-реформи.pdf.
4. Результати тематичних опитувань, здійснених соціологічною службою Центру Разумкова в рамках виконання проекту «Правоохоронна система України: стан, проблеми, перспективи реформування» - К., 20013. – 57 с.
5. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1221365>.
6. Проект концепції першочергових заходів реформування системи міністерства внутрішніх справ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1221414>.