

УДК 351.741:316.3

М. Криштанович

МЕХАНІЗМ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПРОЦЕСІ СУЧАСНОГО РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРАВОПОРЯДКУ

З'ясовано роль громадських організацій, включно експертів із громадського сектора й Реанімаційного пакету реформ, у розробці законопроектів із реформування правоохоронної системи України. Розкрито зміст основних пропозицій щодо вирішення проблем перебудови структури ОВС, завдань і напрямів діяльності органів внутрішніх справ у сфері забезпечення внутрішньої безпеки країни, захисту прав і свобод людини та громадянина.

Ключові слова: реформа, МВС, ОВС, громадські організації, національна безпека, Україна.

Реформування органів правопорядку – це актуальне державне завдання. Його успішне вирішення значною мірою залежить від активної участі громадськості у процесі підготовки законопроектів і наданні практичних рекомендацій ОВС для досягнення поставленої перед ними мети.

Участі громадськості в реформуванні ОВС значну увагу приділено у працях О. Бандурки, В. Бесчастного, І Зозулі, М. Калашника, М. Левицької, А. Леухіної, Н. Матюхіної, Р. Мельника, О. Негодченко, В. Плішкіна та інших. Чималу увагу автори приділили оприлюдненням науково обґрунтованих зауважень, пропозицій, рекомендацій громадськості щодо проблем реформування системи МВС України, отриманих за результатами проведених ними досліджень у роки становлення незалежної української державності. Проте значної актуальності набувають питання залучення громадськості до сучасного процесу реформування органів правопорядку.

Мета статті – проаналізувати участь громадськості у підготовці законопроектів сучасного реформування ОВС. З'ясувати сутність і значення поданих громадськими організаціями пропозицій, спрямованих на формування національної поліції європейського зразка.

Доцільно зазначити, що, починаючи з часу проголошення незалежності України, питання реформування органів внутрішніх справ порушувалось неодноразово [1]. Було дев'ять спроб реформувати сферу МВС, але до логічного завершення жодна реформа не була доведена. Відсутність упродовж тривалого часу системних заходів, спрямованих на реальні зміни ОВС, спричинила ситуацію, за якої неререформований сектор внутрішньої безпеки сам породжував для неї ризику. Події Євромайдану, коли від дій міліції постраждала велика кількість людей, і повна бездіяльність правоохоронців під час протистояння в Криму та у східних регіонах країни, коли там розгорталися сепаратистські рухи, стали черговими аргументами на користь кардинального реформування системи органів внутрішніх справ.

ОВС України вже давно потребували докорінних реформ. Йдеться не про зміни назв відомств та підрозділів, не про пошиття нової форми, а саме про системні зміни, починаючи від принципів формування і підпорядкування всіх структур і закінчуючи підходами до оцінювання результатів їхньої роботи. За роки незалежності МВС України не змінило успадковану від СРСР мілітаризовану модель

діяльності, що особливо впливало на тактику охорони громадського порядку, орієнтовану переважно на жорстке реагування в умовах масових заворушень. У 2013 р. кількість службовців ОВС України, включаючи персонал внутрішніх військ, курсантів та цивільних службовців, у 1,5 раза 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 України. Одночасно рівень довіри громадян до міліції максимально сягав лише 3 – 5%, а після подій Євромайдану цей показник, за даними Інституту соціології Національної академії наук України, впав до 0,8% опитаних, при цьому довіра самих працівників міліції до влади традиційно не перевищувала 3% [2].

Визначальними недоліками залишалась застаріла структура МВС та система відомчого управління, які утримували МВС на стадії непропорційно великого “міністерства міліції”. Дублювання функцій різних підрозділів у цьому міністерстві супроводжувалось завищеним відсотком управлінського персоналу та внутрішньою конкуренцією між департаментами. Недосконала та повільна система прийняття управлінських рішень не сприяла гнучкому управлінню підрозділами, ефективному реагуванню на ситуацію та відповідальному ставленню керівників місцевого рівня до виконання своїх обов’язків в якості менеджерів. Ситуація в АР Крим та східних областях України виявила неспроможність МВС України комплексно реагувати на загрози громадській безпеці без узгоджених дій із підрозділами МНС та прикордонної служби, оперативно впливати на ситуацію ресурсами територіальних управлінь.

Системні проблеми органів внутрішніх справ виявились у:

- надмірно громіздкій структурі правоохоронних органів, яка, крім цього, ускладнювалась наявністю дублюючих та невластивих функцій;
- відсутності можливостей у територіальних громад контролювати діяльність міліції на своїй території;
- недосконалості законодавчого регулювання, наявності великої кількості підзаконних нормативних актів, які суперечили законам і Конституції України;
- низькій ефективності роботи правоохоронних органів та відсутності системи оцінювання, що відображали реальні результати діяльності;
- розбудові міліції, яка йшла в бік воєнізованої структури, що призводило до закритості системи та відсутності дієвих механізмів громадського контролю;
- неефективній системі відбору, навчання та підготовки персоналу;
- надмірному застосуванні сили та спецзасобів міліцією;
- безкарності правоохоронців [3].

Таким чином, для ефективного забезпечення національної безпеки міліція України дійсно потребувала докорінного і невідкладного реформування. Доцільно зазначити, що розробка і прийняття кожної наступної концепції чи стратегії відкладала на роки запровадження реальних і невідворотних реформ, які можливо було здійснити лише шляхом прийняття нового законодавства, що регулює цю сферу. Розуміючи суспільний запит на негайну реформу МВС, експерти із громадського сектора й Реанімаційного пакету реформ приступили до розробки законопроектів про поліцію і поліцейську діяльність, у яких спробували поєднати всі найкращі європейські практики й українські реалії.

Кабінет Міністрів України також підтвердив намір іти цим шляхом. У Розпорядженні КМУ України “Про затвердження плану першочергових заходів з подолання корупції” № 647 р. від 02.07.2014 р. [4] МВС, Мін’юсту, Мінрегіону, Урядовому уповноваженому з питань антикорупційної політики до 1 вересня 2014 р. було доручено розробити і внести у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проект закону про органи внутрішніх справ. Однак з того часу МВС так і не було розроблено законопроект, що мав би регулювати роботу оновленої поліції в країні.

Враховуючи, що органи правопорядку у сучасній Україні повинні бути насамперед сервісними службами, що допомагають суспільству влаштувати безпечний та законний добробут у власній країні, експерти з громадського середовища справедливо наголошували, що ніколи сама міліція не буде себе посправжньому реформувати, адже навіть піляти гілку, на якій сидиш? Тому, на їх думку, системна реформа – обов’язок інших органів, які не пов’язані корупційними схемами чи зв’язками з МВС.

Оцінюючи перспективи реформування органів правопорядку, відомий вітчизняний правозахисник, голова експертної ради при МВС України Є. Захаров зауважив, що для розробки відповідної концепції реформ було прийнято рішення створити вісім груп як українських, так і зарубіжних фахівців. Саме з огляду на нагальну потребу в порадах і допомозі закордонних партнерів, склад експертної ради при МВС України було передбачено розширити шляхом включення до неї радників місії ЄС з питань МВС та питань реформування сектора безпеки України [5].

Група експертів із різних організацій та інституцій розробила і представила для широкого обговорення концепцію реформування міліції, а також проект закону про поліцію і поліцейську діяльність в Україні, який має замінити застарілий закон про міліцію. Це були перші за часи незалежності України проекти змін діяльності міліції, які містили думку громадськості, а не ґрунтувалися, як раніше, лише на баченнях МВС чи РНБО.

Представники громадських організацій запропонували також запровадити Стратегію розвитку органів внутрішніх справ, яка передбачає формування МВС України як інституту європейського зразка та формування поліції як основного виконавця щодо забезпечення внутрішньої безпеки країни.

Пропонована стратегія мала орієнтуватись на задоволення низки вимог суспільства до поліції.

По-перше, пріоритетним напрямком роботи поліції має бути служіння як потребам окремих громадян, так суспільним групам і суспільству загалом. Ці вимоги до змісту поліцейської діяльності у сучасному демократичному суспільстві були сформульовані свого часу відомим американським поліцейським Д. Бейлі на підставі проведеного аналізу широкого кола нормативних приписів [6].

По-друге, поліція повинна відповідати перед законом, а не перед урядом.

По-третє, вона повинна захищати права людини, особливо ті, які є необхідними для вільної політичної діяльності у демократичному суспільстві.

По-четверте, поліція має бути прозорою у своїх діях. Поліцейські підрозділи мають бути достатньо відкриті для форм зовнішнього контролю, зокрема – громадського контролю.

По-п’яте, партнерські відносини із населенням мають відбуватися в рамках моделі “community policing”.

По-шосте, МВС має здійснити поступове скорочення персоналу шляхом перерозподілу частини працівників серед інших міністерств та органів виконавчої влади (СБУ, Державна фіскальна служба, Міністерство оборони), а також шляхом їх звільнення з попереднім наданням послуг щодо отримання додаткової професійної освіти.

Також було рекомендовано, що за службою національної поліції треба закріпити функції превенції правопорушень та охорони громадського порядку в якості основних виконавців, через що основними мають стати служби дільничних інспекторів та патрульної поліції, які б концентрували до 70% персоналу зазначеної вище служби.

Замість існуючих “Беркуту”, “Сокола”, “Трифона”, “Скорпіона”, “Омеги”, “Титана” створити універсальний підрозділ типу SWAT (США) з розрахунку 40 – 60 працівників на область (1500 осіб в Україні). Створення і засади функціонування спеціальних підрозділів поліції має бути закріплено в законі. Спецпідрозділи не можуть бути створені наказом Міністра, керівника поліції чи керівників місцевої поліції.

Протягом підготовки проекту закону “Про поліцію і поліцейську діяльність” було отримано й опрацьовано сотні пропозицій і зауважень від експертів з України та інших країн [7]. Було проведено декілька робочих зустрічей, зокрема з працівниками Міністерства юстиції України, Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

16 вересня 2014 р. на засіданні Експертної ради при МВС були представлені проекти реформування і розвитку органів внутрішніх справ [8]. Експерти робочої групи з реформування органів правопорядку, які так само є членами Експертної ради при МВС, надали свої зауваження і правки до цих проектів, щоб конкретизувати їх зміст і закласти підвалини справжніх реформ.

22 жовтня 2014 р. зауваження до Концепції реформування системи МВС, Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України та проекту Постанови Кабінету Міністрів України щодо знаків розрізнення працівників органів внутрішніх справ були винесені на розгляд Уряду [9].

Зокрема, у зауваженнях до концепції реформування системи МВС було зазначено, що вона не містить чітких положень:

- щодо реальної місцевої поліції, яка підконтрольна громаді;
- щодо того, як відбуватиметься прийом на роботу до поліції;
- вона не містить механізмів залучення громадськості до участі до питань призначення на роботу до поліції, зокрема на посади керівників;
- відсутні механізми залучення громадськості до участі у дисциплінарних провадженнях щодо працівників поліції;
- окрім декларації, вона не містить конкретних заходів, що підтверджують намір демілітаризації МВС;
- концепція не містить положень щодо оплати праці працівників поліції, скорочення чисельності поліції, реформування системи навчальних закладів МВС, про відмову МВС від виконання не властивих правоохоронному органу функцій.

Щодо стратегії розвитку органів внутрішніх справ України наголошувалось, що в ній передбачено, поруч із декларацією про незалежність поліцейських органів, право міністра “прямо керувати кожною службою лише в надзвичайних випадках”, але не зазначено, які це випадки і яке відображення ця норма знайде у нормативних актах на виконання стратегії, а це може повністю нівелювати розділ про

деполітизацію поліції; передбачене призначення керівника національної поліції на 4 роки і, таким чином, пропонується забезпечити деполітизацію структури, однак не передбачено жодного механізму прозорого відбору претендентів за участі громадськості.

У розділах “Підзвітність та прозорість в роботі” і “Тісна співпраця з населенням і місцевими громадами” не містяться жодні механізми цієї підзвітності та співпраці комісії за участі представників громадськості з повноваженнями відбору поліцейських чи розгляду дисциплінарних порушень чи інших конкретних способів реалізації. У розділі V планується передати підрозділи ГУБОЗ до СБУ, що суперечить Рекомендації ПАРЄ № 1402(99) щодо обмеження функцій СБУ.

У зауваженні до проекту постанови КМУ про ідентифікаційні жетони для осіб начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ наголошувалось, що запровадження лише норми про виготовлення жетонів не забезпечить ідентифікацію працівників. Додатково до цього положення необхідно запровадити єдину базу даних працівників органів внутрішніх справ, у яку вноситимуться індивідуальні номери працівників, які не можуть повторюватись у різних службах, підрозділах чи регіонах. Ці ж номери мають бути відображені на жетонах.

Лише в такому випадку можна буде забезпечити справжню ідентифікацію кожного працівника. В іншому випадку отримаємо реформу за російською моделлю, коли жетони є, але встановити за ними конкретного працівника неможливо.

Фахівець із Франції, експерт проекту Європейського Союзу “Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні”, дивізійний комісар поліції М. Жербер теж надав свої рекомендації до програмних документів із реформування правоохоронної системи, прийнятих українським урядом наприкінці жовтня 2014 р.

Серед них доцільно звернути увагу на такі:

- міністерство має залишити лише наглядові функції за органами правопорядку;

- необхідно розробити систему санкцій і їх застосування у випадку невиконання закону і відповідної системи оскарження в разі порушення;

- відмова від форми може бути виправдана тільки секретністю виконання завдання;

- community policing – в жодному разі вона не має означати безпосередню участь громадян або груп громадян у виконанні завдань поліції;

- надавати занадто багато автономії службам, зокрема бюджетну незалежність, означало б відсутність необхідності існування міністерства;

- важливо також враховувати, що автоматизоване управління ніколи не призводило до зниження витрат, часто навіть навпаки [10].

На думку чеського фахівця М. Лінхарта, влада в Україні має прагнути створити цивільне міністерство, яке б контролювало роботу правоохоронних органів, а частину своїх повноважень воно (міністерство) могло б передати до місцевих органів влади (видача водійських посвідчень, ідентифікаційних знаків, автомобільних номерних знаків, різноманітних дозволів) [11].

15 грудня 2014 р., під час зустрічі з представниками Європейської поліцейської спілки, члени Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності разом із експертами із громадського сектора й Реанімаційного пакету реформ обговорили напрями реформування правоохоронної системи України. Президент Європейської поліцейської спілки Г. ван де Камп розповів про взаємодію очолюваної ним

організації з профспілкою атестованих працівників органів внутрішніх справ у питаннях надання допомоги працівникам міліції, пораненим у зоні АТО. Він також зазначив, що Європейська спілка зараз активно лобіює в Європейському парламенті питання про постачання транспортних засобів та обладнання для реабілітаційних центрів із тим, щоб вони могли більше надавати допомоги безпосередньо в Україні.

Стосовно реформування правоохоронної системи України Г. ван де Камп зауважив, що існує багато моделей реформування системи в різних країнах. За його словами, питання в тому, що українці мають самі обрати найприйнятнішу для себе модель, а Європейська поліцейська спілка готова надати допомогу у її впровадженні та поділитися своїм досвідом [12].

Отже, активна участь громадськості в процесі сучасного реформування органів правопорядку вселяє надію, що в країні, відповідно до міжнародних стандартів правоохоронної діяльності, буде сформована поліція європейського зразка, яка зможе надійно захищати внутрішню безпеку держави, права і свободи людини та громадянина, користуватися довірою та повагою громадян.

Література

1. Криштанович М. Державне управління процесом розробки стратегії реформування органів внутрішніх справ у контексті національної безпеки (1996 – 2006 рр.) / М. Криштанович // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 37. — 2013. — С. 26—32.

2. Мартиненко О. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ [Електронний ресурс] / О. Мартиненко, Є. Захаров. — Режим доступу : [zib.com.ua/ .../101834-strategiya_rozvitku_orga](http://zib.com.ua/.../101834-strategiya_rozvitku_orga).

3. Концепція реформування органів правопорядку в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : police-reform.info/.../2014_05_06.

4. Про затвердження плану першочергових заходів з подолання корупції [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 647 р. від 02.07.2014 р. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/647-2014-p.

5. Полтавець С. МВС: дискусії навколо реформи / С. Полтавець, І. Шульга // Громадська думка про правотворення [Текст] : інформ.-аналіт. бюлет. на базі операт. матер. — 2014. — № 23 (81). — С. 22.

6. Мартиненко О. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ [Електронний ресурс] / О. Мартиненко, Є. Захаров. — Режим доступу : [zib.com.ua/ .../101834-strategiya_rozvitku_orga](http://zib.com.ua/.../101834-strategiya_rozvitku_orga). 23.09.14.

7. Пропозиції і зауваження від експертів з України та інших країн в процесі підготовки Проекту Закону “Про поліцію і поліцейську діяльність” [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://police-reform.info>.

8. Проекти реформування і розвитку органів внутрішніх справ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1410945097>.

9. Зауваження до Концепції реформування системи МВС, Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України та проекту Постанови Кабінету Міністрів України щодо знаків розрізнення працівників органів внутрішніх справ були винесені на розгляд Уряду від 22.10.2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://uk-ua.facebook.com/police.reform.ua>.

10. Жербер М. Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні [Електронний ресурс] / М. Жербер. — Режим доступу : <http://police-reform.org/news/ekspert-proektu-vropejskogo-soyuzu-pidgotuvav-komentari>.

11. Полтавець С. МВС: дискусії навколо реформи... — С. 24.
12. Романюк Т. Європейські поліцейські готові допомагати / Т. Романюк, М. Білокопитов // Віче [Текст]. — 2014. — 17 груд.

М. Kryshchanovych

**MECHANISM OF PUBLIC PARTICIPATION IN REFORMING
MODERN LAW ENFORCEMENT BODIES**

The role of civic organizations, including experts from the public sector and the Reanimation Package of Reforms in drafting bills aimed at reforming the law enforcement system of Ukraine is cleared up. The essence of main proposals for solving problems in rebuilding the structure of law enforcement agencies, their tasks and directions of activity to ensure domestic tranquility, protect human and citizens' rights and freedoms, is revealed.

Key words: reform, Ministry of Home Affairs, law enforcement agencies, civic organizations, national security, Ukraine.