

СУДОУСТРІЙ ТА СУДОВА ПРАКТИКА; ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

Власенко Д.В.,

*аспірант кафедри адміністративного та кримінального права та процесу
Міжнародного університету бізнесу і права*

УДК 342.9

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Нині, в умовах збройного конфлікту в окремих регіонах України, що негативно відображається на політичному, економічному та соціальному станах не тільки цих регіонів, а і всієї України, питання правоохоронної діяльності та забезпечення безпеки громадян посідають пріоритетне місце. У зв'язку із цим останніми роками зазнала кардинальних змін система органів внутрішніх справ в Україні, міліція трансформувалась у Національну поліцію, змінилась філософія та принципи діяльності цього правоохоронного органу. Водночас не вирішеним залишається ряд завдань, а також не знижується рівень злочинності, що говорить про необхідність подальших змін та удосконалення функціонування цього правоохоронного органу.

Вказаним питанням тією чи іншою мірою приділяли увагу такі вчені, як П. Біленчук, М. Корнієнко, М. Криштанович, Н. Лесько, А. Мисливий, Н. Шабелько та інші. Водночас залишаються невирішеними проблеми, пов'язані з реформуванням органів внутрішніх справ України на сучасному етапі, зокрема на теоретичному рівні.

Метою цієї роботи є дослідження сучасних проблем реформування Національної поліції України.

Від моменту проголошення незалежності України докорінної зміни зазнали багато галузей національного законодавства. Не стала винятком і сфера правоохоронної діяльності. Варто погодитися з В. Мисливим у тому, що пізніше, протягом 2002–2013 рр., приймалися програми, концепції, стратегії, які стосувалися розроблення та реалізації чергових заходів щодо реформування системи органів МВС України. Обґрунтування мети, завдань, базових принципів, шляхів, методів та інших складових елементів реформування у названих проектах здійснювалося переважно у межах відомчого бачення, хоча проголошувалося, що перетворення у системі МВС України мають корелюватися з концептуальними заходами реформування усєї правоохоронної системи держави [7, с. 67]. Докорінно ситуація у законодавчому регулюванні значної кількості сфер суспільного життя почала змінюватися у 2013–2014 рр., у зв'язку з революційними подіями на території України та зміною влади. У грудні 2014 р. Міністерство внутрішніх справ України направило до Верховної Ради України законопроект про створення Національної поліції.

У жовтні 2014 р. було схвалено Стратегію розвитку органів внутрішніх справ України [10], за якою було визначено так звані вимоги суспільства до поліції. Із врахуванням закордонного досвіду було запропоновано впровадити у діяльність поліції в Україні такі моменти: встановлення ефективного громадського контролю; запровадження демократичної та ефективного системи підзвітності суспільству; встановлення партнерських відносин із населенням у межах моделі “community policing”; професіоналізм персоналу, скорочення його чисельності, вироблення професійної етики; диверсифікованість персоналу всіма групами населення; забезпечення постійного зв'язку з поліцейськими підрозділами інших держав. При цьому для більшості європейських поліцейських систем досягнення таких вимог стало можливим за умови реформування, яке відбувалося за кількома визначальними принципами. Перелік принципів реформування в державах децю відрізнявся, що залежало як від політичної ситуації, так і від ступеня готовності державних структур до реорганізації. В узагальненому вигляді нині виділено такі принципи реформування органів внутрішніх справ (як споріднені та універсальні категорії): верховенство права; деполітизація; демілітаризація; децентралізація; підзвітність та прозорість у роботі; тісна співпраця з населенням та місцевими громадами; професійна підготовка персоналу [10].

У 2015 р. новий Закон «Про Національну поліцію» було прийнято, і у ст. 1 Закону цей правоохоронний орган був визначений як центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [8]. Визначено ключові завдання Національної поліції. Зокрема, це надання поліцейських послуг у сфері: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [8].

Цікавою є Концепція «100 днів якості Національної поліції України», яка була опублікована на офіційному сайті Національної поліції [3]. На жаль, після ознайомлення з текстом Концепції стає зрозуміло, що вона неповною мірою відповідає сучасним

потребам суспільства, яке потребує якісної і потужної охорони прав і свобод громадян, їх безпеки і забезпечення законності. Так, у документі безпосередньо вказується, що основною метою нині є створення нового органу, здатного надати якісний правоохоронний сервіс, відповідно до вимог суспільства. Разом із цим, за даними офіційної статистики, останнім часом в Україні зростає злочинність і знижується рівень розкриття, в першу чергу, у зв'язку з паралічем правоохоронної системи. Так, у 2016 р. правоохоронні органи розкрили і направили до суду 81 087 кримінальних проваджень, це на 43% менше, ніж в 2013 р. [2].

Сумнівно, що в умовах такого високого рівня злочинності головною потребою суспільства є сервісна орієнтація діяльності Національної поліції.

Незважаючи на це, сучасні дослідники майже одноголосно говорять про важливість демілітаризації, орієнтації поліції на обслуговування громадян тощо. Так, П. Біленчук та А. Ярмолюк підкреслюють, що поліцейський нового типу – це не наглядач, не ревізор, не контролер, а надійний помічник і консультант, правоохоронець і правозахисник безпечної життя і добробуту громадян [1, с. 126]. М. Криштанович, детально розглянувши питання демілітаризації органів внутрішніх справ, вказав, що демілітаризація органів МВС вимагає створення цивільної моделі діяльності та відносин серед персоналу зі зменшення кількості uniformed staff. Держава має змінити статус поліції і перетворити її з воєнізованого формування на службу, яка надає суспільству послуги щодо забезпечення безпеки і правопорядку. Поліцейські мають визнаватися державними службовцями, а не військовослужбовцями [5, с. 166]. Однак, до чого це призведе? За даними офіційних ЗМІ, у квітні 2017 р. рівень розкриття злочинів впав до найнижчої точки. Більше 50% громадян України вважають роботу поліції неефективною [9]. За таких умов варто підіймати авторитет і впливовість органів Національної поліції, розвивати механізми їх впливу на громадян, зокрема у формі примусу з метою забезпечення законності. Нині ж про це ніхто не каже й акцентується тільки на «сервісних послугах». Безумовно, це також важливо. Однак Закон України «Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України», який так активно лобювався навесні-влітку 2015 р. після кількох доопрацювань пройшов тільки перше читання, і далі рух цього законопроекту було зупинено. Вважаємо, така ситуація певною мірою є яскравим показником того, що «первісність» діяльності Національної поліції не є пріоритетом нині, хоча у перспективі про такий підхід варто вести мову.

У Концепції пропонується і специфічний підхід до оцінки якості діяльності Національної поліції України. Вказується, що Національна поліція України відмовляється від статистичних методів оцінки роботи підрозділів і працівників. Підкреслюється, що кінцева оцінка якості роботи територіальних та структурних підрозділів Національної поліції, а

також їхніх керівників і рядових працівників формуватиметься з урахуванням таких показників: результати зовнішнього соціологічного опитування населення; результати оцінки ефективності роботи поліції бізнес-середовищем; результати внутрішнього опитування працівників Національної поліції; оцінка результатів виконання пріоритетних завдань. Постає питання: яким чином буде проводитися не суб'єктивна, а об'єктивна оцінка діяльності Національної поліції? Адже опитування, як зовнішні, так і внутрішні, відображають загальні настрої та тенденції, а не є об'єктивною оцінкою ефективності діяльності поліції. Також виникає питання: чому окремо опитуватимуть саме бізнес-середовище, а не, скажімо, спільноту вчених, вчителів чи лікарів? Та й чому діяльність правоохоронних органів буде оцінюватися не статистично, а тільки на підставі думки громадян? Продовжуючи такий хід думок, можна відмовитися від статистичної оцінки усіх сфер суспільного життя – освіти, медицини, науки, соціального забезпечення тощо і в усіх сферах проводити тільки опитування громадян. Хоча це не заперечує необхідності врахування думки громадян, це має бути вторинним критерієм оцінки діяльності Національної поліції, а не первинним.

При цьому доволі ефективним варто визнати опитування громадськості у вирішенні проблем корупції в органах внутрішніх справ. Зокрема, як підкреслюють відомі вчені та громадські діячі, прозорий відбір поліцейських за участю громадськості – це серйозний важіль у боротьбі з корупцією у правоохоронних органах. Як підкреслюють відомі вчені та громадські діячі, прозорий відбір поліцейських за участю громадськості – це серйозний важіль у боротьбі з корупцією у правоохоронних органах [4, с. 146]. У такому разі контроль громадськості має бути всебічним, повним та прозорим. Кожен громадянин повинен мати змогу проконтролювати, як здійснюється розгляд його справи, та в належний спосіб бути повідомленим про результати такого розгляду. Контроль також має здійснюватися вищестоящим органом за відповідним планом і його результати мають бути відомі громадськості [6, с. 271]. При цьому, у разі виявлення порушень, мають існувати дієві та доступні механізми захисту прав громадян і реагування на ці порушення зі сторони органів прокуратури, вищестоящих посадових осіб Національної поліції тощо.

При цьому варто погодитися, що має йтися не про поодинокі випадки залучення населення до співпраці з правоохоронними органами, а про створення іншої психологічної обстановки, іншої атмосфери навколо роботи поліції, коли населення не просто буде спостерігати, аналізувати та критикувати поліцію за її недоробки або невдачі, а, навпаки, співпереживати, активно відкликатися на пропозиції поліції, застосовувати сучасні засоби охорони власності, брати участь у профілактичних програмах, громадських організаціях тощо, відчувати свою приналежність до тієї загальної справи, яку здійснює поліція для блага держави і суспільства [5, с. 166].

Пропозицією, з якою неодмінно варто погодитися, є закріплення за кожним поліцейським персональною відповідальності за свої дії чи бездіяльність, віддані накази. Для цього кожному поліцейському на форменому одязі належить мати персональний знак із прізвиськом або номером (нашивку, жетон). Цей знак заборонено приховувати, він буде дублюватися на кожному комплекті сезонного одягу та на засобах захисту поліцейських (шоломах, бронезилетах). У громадян з'явиться право фіксувати роботу представників органів правопорядку на фото- чи відеокамеру, що викликає велике невдоволення у нинішніх поліцейських. Загалом, така практика персоналізованої поліції, замість анонімних правоохоронців, дасть змогу в разі порушення прав людини притягнути конкретного поліцейського до відповідальності [5, с. 165–166]. Вважаємо, що такий підхід сприятиме практичній відповідальності поліцейських перед населенням.

Важливим питанням нині залишається деполітизація органів внутрішніх справ. Варто погодитися з думкою, що процес деполітизації системи МВС має звестися до мінімізації політичного впливу на діяльність його персоналу, забезпечити професійний підхід до стратегічного розвитку органів правопорядку. У разі виявлення фактів або виникнення аргументованої підозри щодо дій посадової особи МВС в інтересах представників політичних сил така посадова особа має бути відсторонена від виконання обов'язків та стає об'єктом внутрішнього розслідування [5, с. 164].

Стосовно перспектив реформування законодавства про Національну поліцію зустрічаються думки про необхідність прийняття Поліцейського кодексу України. Так, фахівці, аналізуючи прийняття нового Закону України «Про Національну поліцію», вказують: «Нова редакція старої ідеї свідчить лише про косметичні зміни, а ми усвідомлюємо, розуміємо, що в даний час необхідно здійснити класичні системні державотворчі реформаційні зміни в системі органів правопорядку, зокрема і на законодавчому рівні.

На думку фахівців, підготовка сучасного системного Поліцейського Кодексу України нині потребує серйозної законотворчої праці, але є важливою креативною законодавчою ініціативною подією, новацією й історичною віхою, оскільки особливістю діяльності нової поліції нашої держави має стати гарантування надійного конституційного фундаменту забезпечення безпеки людини, суспільства, держави від реальних загроз, ризиків і небезпек, який конкретно визначений в Основному законі держави – Конституції України» [1, с. 125–126]. На жаль, такої, певною мірою декларативної аргументації

видається недостатньо. З метою проведення дійсно дієвих змін необхідно не здійснювати кодифікацію нормативно-правового матеріалу, а, в першу чергу, визначити основні потреби суспільства і держави, які потребують надійного, авторитетного та певною мірою жорсткого захисту від протиправних посягань, зниження рівня злочинності. За таких умов не важливо, в якому акті будуть визначені особливості діяльності Національної поліції – в окремому законі чи кодексі. Головне – розроблення чітких дієвих механізмів практичного забезпечення законності та їх втілення в реальну діяльність Національної поліції України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Біленчук П. Нове Законодавство України про Національну поліцію і поліцейську діяльність. Яким йому бути? / П. Біленчук, А. Ярмолюк // Історико-правовий часопис. – 2015. – № 2 (6). – С. 123–129.
2. В Україні зростає злочинність, знижується рівень розкриття. Причина – параліч правоохоронної системи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gromex.com.ua/ua/investigations/447-ukraine-rastet-prestupnost-padaet>.
3. Концепція «100 днів якості Національної поліції України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1714126>.
4. Корнієнко М. Окремі аспекти реформи МВС / М. Корнієнко // Юридичний вісник. – 2015. – № 4(37). – С. 145–148.
5. Криштанович М. До питання про завдання і напрями сучасного реформування органів внутрішніх справ України / М. Криштанович // Ефективність державного управління. – 2015. – № 42. – С. 162–168.
6. Лесько Н. Проблеми реформування органів внутрішніх справ України / Н. Лесько, Н. Шабелько // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. – 2015. – № 813. – С. 268–272.
7. Мисливий В. МВС України на шляху реформ / В. Мисливий // Реформування органів внутрішніх справ : проблеми та перспективи (вітчизняний і зарубіжний досвід) : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 28–29 березня 2014 р.). – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – С. 67–69.
8. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
9. Разочарование после эйфории. Новая полиция не оправдала ожиданий [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rian.com.ua/view/20160203/1004630564.html>.
10. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://police-reform.org/library/rozporядzhennya-kmu-v-d-22.10.2014-1118-r-schodopitannya-reform>.

Власенко Д.В. СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті розглядаються сучасні актуальні проблеми реформування Національної поліції України. Надано загальні пропозиції стосовно їх вирішення.

Зазначено, що активне реформування органів внутрішніх справ почалося з прийняттям у 2014 р. Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України, відповідно до якої було визначено так звані вимоги суспільства до поліції. Із врахуванням закордонного досвіду було запропоновано впровадити у діяльність поліції в Україні такі моменти: встановлення ефективного громадського контролю; запровадження демократичної та ефективної системи підзвітності суспільству; встановлення партнерських відносин з населенням у межах моделі “community policing”; професіоналізм персоналу, скорочення його чисельності, вироблення професійної етики; диверсифікованість персоналу всіма групами населення; забезпечення постійного зв'язку з поліцейськими підрозділами інших держав.

На думку автора, сумнівною, в умовах такого високого рівня злочинності, головною потребою суспільства є сервісна орієнтація діяльності Національної поліції. Підкреслюється, що Закон України «Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України», який так активно лобіювався навесні-влітку 2015 р. після кількох доопрацювань пройшов тільки перше читання, і далі рух цього законопроекту було зупинено. Вважаємо, така ситуація до певної міри є яскравим показником того, що «первісність» сервісної діяльності Національної поліції є нині далеко не пріоритетом. Хоча у перспективі про такий підхід варто вести мову.

Ключові слова: реформування, Національна поліція, органи внутрішніх справ, сервісні послуги.

Власенко Д.В. СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ

В статье рассматриваются современные актуальные проблемы реформирования Национальной полиции Украины. Сформулированы общие предложения по их решению.

Отмечено, что активное реформирование органов внутренних дел началось с принятием в 2014 г. Стратегии развития органов внутренних дел Украины, согласно которой были определены так называемые требования общества к полиции. С учетом зарубежного опыта было предложено внедрить в деятельность полиции в Украине следующие моменты: установление эффективного общественного контроля; введение демократической и эффективной системы подотчетности обществу; установление партнерских отношений с населением в рамках модели “community policing”; профессионализм персонала, сокращение его численности, выработки профессиональной этики; диверсификация персонала всеми группами населения; обеспечение постоянной связи с полицейскими подразделениями других государств.

По мнению автора, сомнительной в условиях такого высокого уровня преступности, главной потребностью общества является сервисная ориентация деятельности Национальной полиции. Подчеркивается, что Закон Украины «О сервисных услугах и сервисных центрах Министерства внутренних дел Украины», так активно лоббировался весной-летом 2015 г. после нескольких доработок прошел только первое чтение, и дальше движение этого законопроекта было остановлено. Считаем, такая ситуация в определенной степени является ярким показателем того, что «первобытность» сервисной деятельности Национальной полиции далеко не является приоритетом сегодня. Хотя в перспективе о таком подходе стоит говорить.

Ключевые слова: реформирование, Национальная полиция, органы внутренних дел, сервисные услуги.

Vlasenko D.V. MODERN REFORMATION PROBLEMS OF NATIONAL POLICE OF UKRAINE

The article deals with current issues of reformation of the National Police of Ukraine. There are general suggestions for their solution.

It is noted that the active reform of the internal affairs bodies started today with the adoption in 2014 of the Strategy of the development of the bodies of internal affairs of Ukraine, according to which the so-called demands of the society to the police were defined. Taking into account foreign experience, it was proposed to introduce the following points into the activities of the police in Ukraine: establishing effective public control; introduction of a democratic and effective system of accountability to society; establishment of partnership relations with the population within the framework of the “community policing” model; professionalism of the personnel, reduction of its number, elaboration of professional ethics; diversification of personnel by all groups of the population; provision of constant communication with police units of other states.

According to the author, questionable today, in conditions of such a high level of crime, the main need of society is the service orientation of the activities of the National Police. It is emphasized that the Law of Ukraine “On Service Services and Service Centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine”, which was so actively lobbying in the spring-summer of 2015, after several revisions, passed only the first reading, and further movement of this bill was stopped. We believe that this situation is to a certain extent a vivid indication that the “primacy” of the service of the National Police is far from being a priority for today. Although in the future, such an approach is worth talking.

It is noted that the public opinion polls in the affairs of the internal affairs bodies should be sufficiently effective.

It is indicated that the proposal, which must definitely be accepted, is the fixing of each policeman's personal responsibility for his actions or inaction, the orders given. For this purpose, every policeman wearing uniform should have a personal badge with a surname or number (a stylus, a badge).

According to the author, the depoliticization of the internal affairs bodies remains an important issue for today. At the same time, the process of depoliticization of the Ministry of Internal Affairs should minimize political influence

on the activities of its personnel, provide a professional approach to the strategic development of law enforcement agencies. In the case of revealing facts or the emergence of a reasoned suspicion regarding the actions of an official of the Ministry of Internal Affairs in the interests of representatives of political forces such an official should be suspended from the performance of duties and becomes the object of internal investigation.

It turns out that in order to make really effective changes it is necessary not to carry out codification of normative legal material, but first of all to determine the basic needs of society and the state, which today need a reliable, authoritative and, to a certain extent, strict protection against unlawful encroachments, reduction of crime rates. It is indicated that under such conditions it is not important which act will determine the specifics of the activities of the National Police – in a separate law or code. The main thing is the development of clear, effective mechanisms for the practical enforcement of law and their implementation into the real activities of the National Police of Ukraine.

Key words: reformation, National Police, internal affairs bodies, service services.