

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПРОХОДЖЕННЯ РЕФОРМИ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ НА ШЛЯХУ ДО ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Кузніченко О.В., Свиріпа І.В.

Реформування системи МВС України набувало актуальності протягом становлення країни як незалежної держави. Проте в процесі реформування органи державної влади все ж таки вирішили не будувати нову систему, а провести реформу спираючись на зарубіжний досвід країн-попередниць. Реформування системи МВС України на шляху до розвитку України як незалежної, правової держави потребує детального дослідження проблем, які спостерігаються на сьогоднішній день та аналіз проблем, які можуть спостерігатись у майбутньому.

Реформирование системы МВД Украины приобретало актуальности на протяжении становления страны как независимого государства. Однако в процессе реформирования органы государственной власти все же решили не строить новую систему, а провести реформу опираясь на зарубежный опыт стран-предшественниц. Реформирование системы МВД Украины на пути к развитию Украины как независимого, правового государства требует исследования проблем, которые наблюдаются на сегодняшний день и анализ проблем, которые могут возникнуть в будущем.

Reform of Internal Affairs of Ukraine has acquired urgency for the formation of the country as an independent state. However, in the process of reforming the public authorities have decided not to build a new system and a reform based on foreign experience of the predecessors. Reform of Internal Affairs of Ukraine on the way to the development of Ukraine as an independent state ruled by law requires a detailed study of the problems that occur today and analysis of problems that can be observed in the future.

Ukraine square was the result of the implementation traditions of the Ukrainian people. The main problem has always remained the reorganization of public authorities, was to improve the structures and systems of bodies that represent the country.

Ukraine has always sought to develop and by qualitative changes has chosen the path of European integration. problem, has always been the reorganization of public authorities, was to improve the structures and systems of

bodies that represent the country. The path of development chosen by Ukraine, requires fundamental changes in social relations, the existing legal institutions, including, and in law enforcement, which should be fully to ensure a high European standard of living of the population of our state.

Здобуття Україною незалежності стало результатом втілення в життя традицій державотворення українського народу. Проте подальша розбудова нашої держави супроводжувалася необхідністю розв'язання складних політичних, соціальних та правових проблем. Основною з проблем, завжди залишалася реорганізація органів державної влади, що полягала в удосконаленні структури та системи органів, які представляють країну.

Україна завжди прагнула розвиватись та шляхом для якісних змін обрала шлях євроінтеграції. Шлях розвитку, обраний Україною, потребує кардинальних змін в суспільних відносинах, існуючих правових інститутах, в тому числі, і в правоохоронній сфері, які повинні повною мірою забезпечувати високий та європейський рівень життя населення нашої держави.

На сьогоднішній день, проблема розвитку України, як високорозвиненої, європейської держави є надзвичайно актуальною. В конкретному випадку це стосується правоохоронних органів нашої держави, і пояснюється тим, що правоохоронні органи є важливим регулятором при здійсненні державою своїх управлінських функцій, які в першу чергу, потребують реформування. Реорганізація правоохоронних органів, безпосередньо нашої держави, необхідна через наявність значної кількості прогалин в законодавстві України, невідповідності правових норм політичній, економічній, соціальній та криміногенній ситуації, яка спостерігається протягом останнього часу.

Протягом періоду становлення і розвитку незалежної України було зроблено чимало кроків на шляху до якісних змін в системі правоохоронних органів, проте вони були настільки незначними, що дана тема набула надзвичайної актуальності, а, в цілому, система Міністерства внутрішніх справ (далі - МВС) України потребує термінових, широкомасштабних змін. Тому, органами державної влади була запропонована Концепція першочергових заходів реформування системи МВС, а також інші нормативно-правові акти, які спрямовані на

© О.В. Кузніченко, І.В. Свиріпа, 2016

якісно нові зміни, спираючись при цьому на зарубіжний досвід інших країн, зокрема таких як: Грузія, Франція, Польща, Естонія, Литва та ін.

Мета і завдання роюоти визначаються потребами сучасного розвитку та удосконалення системи МВС України в умовах соціально-правової нестабільності. Дана мета полягає у вирішенні проблем, які трапляються на шляху реформування системи МВС України, шляхом вивчення та дослідження найрізноманітніших точок зору та поглядів на реформування, а також осмислення досвіду зарубіжних країн та логічне втілення в життя вже існуючого досвіду сусідніх країн. Створення чіткої моделі нової системи МВС та координація дій органів державної влади, які приймають безпосередню участь в реорганізації даної системи.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що пов'язані з процесом реформування системи МВС України та відносини, як серед населення нашої держави, так і серед органів державної влади, щодо забезпечення належних умов проходження реформи.

Предмет даної роботи становлять особливості розвитку та становлення системи МВС в цілому на території України, як під час реформування, так і після проведення реформи.

Основу даної теми складають наукові праці провідних вчених, зокрема таких, як: Б. Малишева, М.Г. Александрова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.С. Венедиктова, Л.Я. Гіцбурга, О.В. Кузнichenko, М.І. Іншина, В.В. Ковальської, В.О. Скорика, С.М. Альфорова, В.В. Єфімова, А.В. Самотуги, В.А. Мисливого, О.М. Юрченка та ін.

Стабільне та ефективне функціонування системи МВС України є необхідною умовою захисту конституційного ладу, забезпечення законності і правопорядку, дотримання прав і свобод людини та громадянина. Від ефективності діяльності правоохоронних органів залежить успішність реалізації національних інтересів та стабільність суспільного розвитку, що є надзвичайно актуальним в сучасних умовах.

Модель системи МВС, яка існує в Україні на сьогоднішній день, за багатьма критеріями не відповідає зростаючим потребам суспільства та загально визнаним міжнародним демократичним стандартам у цій сфері. Це, відповідно, стало перешкодою для подальшого розвитку правовідносин в економічній, соціально-політичній та інших сферах суспільного й державного життя, формування повноцінного громадянського суспільства.

Сучасні зміни соціально-економічних і політико-правових умов функціонування системи МВС України, а також курс України на євроінтеграцію відображають потребу реформування даної системи та необхідність адаптації її до суспільних потреб і можливостей держави, яка повинна відповідати сучасній ситуації в країні.

Оскільки правлячі кола нашої держави взяли курс на реформування усіх сфер життя суспільства, в тому числі, і поліції в системі МВС України, необхідно визначитись з методом реформування та шляхами втілення даних методів в реальність.

Протягом періоду становлення і розвитку незалежної України було зроблено чимало кроків на шляху до якісних змін в системі МВС України, проте вони були настільки незначними, що дана тема набула надзвичайної актуальності, тому система МВС України потребує термінових, широкомасштабних змін. Отже, органами державної влади була запропонована Концепція першочергових заходів реформування системи МВС, а також інші нормативно-правові акти, які спрямовані на якісно нові зміни, спираючись при цьому на зарубіжний досвід інших країн, зокрема таких як: Грузія, Франція, Польща, Естонія, Литва та ін.

Розглянемо характерний для радянських часів метод

реформування апарату управління-метод шляхом його скорочення. Проте, як спостерігається в сучасних умовах розвитку України, даний метод реформування правоохоронних органів системи МВС України не можна вважати ефективним, тому для реформування нашої країни необхідно застосування нового методу, який зможе відповідати усім вимогам сучасного суспільства. Відповідно, для якісного проведення реформи системи МВС потрібен, насамперед, системно-функціональний підхід, який надасть змогу вдосконалити діяльність правоохоронних органів шляхом оптимізації завдань та функцій, структури й чисельності, фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового та кадрового забезпечення.

Через те, що радянський метод реформування, не зможе забезпечити належне функціонування системи МВС України, а також не зможе принести якісних змін, то Україна потребує застосування досвіду європейських країн, які провели таку ж реформу, що зазнала успіху.

Виходячи з зарубіжного досвіду реформування правоохоронних органів системи МВС хочеться звернути увагу на велику кількість іноземних законів про поліцію, які, на сьогоднішній день, друкуються українською мовою.

Виходячи із зазначеного, рецептами для покращення ситуації в аналізованій сфері можуть стати такі рекомендації щодо реформи поліції у Східній Європі - три малі «д», які перетворюються у одну велику «Д» [1, с. 271]. Малими «д» там стали: деполітизація, децентралізація, демілітаризація. Успішне проведення зазначених заходів привело у новій Європі до великої «Д» - демократизації поліції. Деполітизація можлива за умови проведення інституційної реформи, яка полягатиме у:

- видаленні поліції з Міністерства внутрішніх справ. В окремих європейських державах (зокрема Ірландії, Нідерландах, Данії, Швеції, Норвегії, Швейцарії, Кіпрі) за діяльність поліції в уряді відповідає не Міністр внутрішніх справ, а Міністр юстиції. В Бельгії за поліцію спільно відповідають міністри юстиції і внутрішніх справ, а в Греції - створене окреме від МВС Міністерство публічного порядку і захисту громадян;
- позбавленні міністра (як політичної особи) повноважень щодо оперативного управління поліцією;
- запровадженні виключно конкурсного добору на посади службовців, у тому числі керівного складу;
- закріпленні в законі прозорих процедур просування по службі;
- запровадженні чіткої і відкритої дисциплінарної процедури і порядку звільнення осіб зі служби.

Децентралізація органів правопорядку може відбуватися як шляхом створення місцевої поліції (поліції громад, муніципальної поліції), так і підвищення звітності і підконтрольності національної поліції місцевим громадам та їх представницьким органам. Створення місцевої поліції повинно проводитися одночасно із адміністративно-територіальною реформою. Відповідальність за забезпечення публічного порядку і безпеки на території населених пунктів і об'єктів місцевого значення (автошляхи, озера, парки, ліси), у такому випадку, слід покласти виключно на громади. Керівництво й особовий склад сил місцевої поліції безпеки необхідно обирати всією громадою або місцевою радою. Держава, своєю чергою, повинна залишити за собою розслідування правопорушень і забезпечення безпеки на об'єктах регіонального і державного значення.

Демілітаризація повинна призвести до залучення виключно цивільних державних службовців в апарати міністерств й органів правопорядку. Уніформу повинні носити лише ті службовці, яким необхідно себе ідентифікувати як представників влади у відносинах з приватними особами на публічних об'єктах (вулицях,

дорогах, парках тощо). Вливання нових кадрів дозволить змінити культуру і якість роботи органів правопорядку.

Рада Європи також розробила стандарти щодо статусу поліції, поліцейських та порядку виконання ними повноважень. Вимоги до статусу поліції полягають у тому, що:

- поліція є не військовим формуванням, а службою, яка надає суспільству і окремим його представникам допомогу та послуги щодо забезпечення безпеки і правопорядку;

- поліція є незалежною від інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- органи публічної влади повинні забезпечити ефективні та неупереджені процедури для скарг на дії поліції.

Статус поліцейських характеризується таким:

- поліцейські є публічними службовцями, а не військовослужбовцями;

- звання офіцерів поліції є спеціальними, тобто відмінні від військових звань;

- рівень винагороди поліцейських визначається законом;

- вони повинні мати можливість об'єднуватися у професійні поліцейські організації;

- поліцейські професійні організації мають право: брати участь у переговорах, що стосуються професійного статусу офіцерів поліції, у консультаціях щодо управління поліцейськими підрозділами; захищати групи офіцерів поліції або конкретного офіцера поліції;

- дисциплінарна процедура повинна регулюватися законом і бути прозорою та забезпечувати поліцейським ефективну реалізацію права на захист.

Здійснення поліцейських повноважень, у тому числі застосування сили, засобів примусу і зброї поліцейськими повинно регулюватися законом і відповідати принципу пропорційності. Реалізація в Україні зазначених європейських стандартів має перетворити військові, централізовані, політично залежні формування міліції у поліцейську публічну службу, орієнтовану на інтереси громад, яка діятиме під координацією й управлінням цивільного Міністерства внутрішніх справ [2, с. 6-7].

Яскравим прикладом для України є реформування системи МВС у державах «молодої» демократії, зокрема таких країн, як Польща, Чехія, Словенія. Яскравим прикладом в реформуванні правоохоронної системи є такі країни як Франція, Іспанія, Португалія, Бельгія, проте найактуальнішим та найбільш схожим за ментальністю та культурою суспільства найкраще було б скористуватися законодавством держави Польща, яка вважається, як і Україна державою «молодої» демократії. Нормативно-правові акти країн, які реформували свою правоохоронну систему та вивели їх на міжнародний рівень, на даний момент, забезпечують громадянам даних країн стан захищеності.

На сьогоднішній день, спостерігається тенденція активного перекладу міжнародних нормативно-правових актів, які мають значення для реформування системи МВС України, і, які можуть принести будь-які якісні зміни в дану систему.

Яскравим прикладом використання Україною міжнародних стандартів та міжнародного законодавства є порівняння завдань поліції Польщі та України. Згідно з Законом Республіки Польща «Про поліцію» від 6 квітня 1990 року та Законом України «Про Національну поліцію» спостерігаються:

згідно з ч.2 ст. 1 Законом Республіки Польща «Про поліцію» від 6 квітня 1990 року: Основними завданнями Поліції є: 1) охорона життя та здоров'я людей, а також майна від протиправних посягань, що загрожують цим благам; 2) охорона безпеки та публічного порядку, у тому числі забезпечення спокою у публічних місцях, а також у засобах публічного транспорту та публічного сполучення,

у дорожньому русі та на водоймах, призначених для загального користування; 3) ініціювання таорганізація заходів, що мають на меті запобігання вчиненню злочинів та проступків, а також криміногенним явищам та співпраця у цій галузі з органами державної влади та місцевого самоврядування, а також громадськими організаціями; 4) викривання злочинів та проступків, а також переслідування осіб, які їх вчинили; 5) нагляд над спеціалізованими озброєними охоронними формуваннями у межах, визначених в окремих приписах; 6) контроль за дотриманням адміністративних приписів та приписів щодо публічного порядку, пов'язаних з публічною діяльністю або таких, що діють у публічних місцях; 7) співпраця з поліціями інших держав, їхніми міжнародними організаціями, а також з органами та інститутами Євросоюзу на основі міжнародних договорів та угод, а також окремих приписів; 8) збирання, обробка та передавання кримінальної інформації; 9) (вилучено); 10) ведення бази даних, що містить інформацію про результати аналізу дезоксирибонуклеїнової кислоти (ДНК); 11) (вилучено).

Згідно з ст. 2 Законом України «Про Національну поліцію» від 2015 року спостерігається, що завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах:

- 1) забезпечення публічної безпеки і порядку;

- 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;

- 3) протидії злочинності;

- 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Отже, можна зробити висновок, що для проведення реформи правоохоронних органів, на шляху України до Євросоюзу, наша держава запозичила чимало норм зарубіжного законодавства, в конкретному випадку щодо завдань поліції. Запозичення завдань, які повинна виконувати поліція, у своїй повсякденній діяльності, є актуальним і тому, що виконання завдань є своєрідною практикою, яка вже пройшла певний шлях випробовування.

Запозичення правових норм, спираючись на досвід країн, що вже провели реформування, яке зазнало успіху, аналіз помилок та недоопрацювань країн-попередниць у реформуванні системи МВС повинно надати можливість побудувати чіткий план дій при реформуванні даної системи в Україні. Адже лише при якісному аналізі та удосконаленні діючих систем, які пройшли своєрідне випробовування, можна побудувати систему з найменшою кількістю недоліків, що зустрічалися при реформуванні країн-попередниць. А також показати країнам-наступникам щодо проведення реформування даної системи. Що Україна може бути гідним зразком для реформування їх правоохоронних органів. Для того щоб реформування проходило на високому рівні, в першу чергу, потрібно зважити усіх особливості країни, з якої Україна братиме приклад, а також безпосередньо відмінні особливості України від країни-зразка.

Однією з особливостей права європейських держав є виокремлення поліцейського права як окремої галузі, що, в свою чергу, дає можливість ретельного розгляду усіх положень даної галузі, а також внесення якісних змін до законодавства та вдосконалення діяльності поліції як органу виконавчої влади.

Законодавство щодо визначення статусу поліції в західноєвропейських країнах є надзвичайно гуманним, тому виключна увага приділяється обґрунтуванню необхідності дотримання органами влади принципу верховенства права, що передбачає виокремлення двох суб'єктів права: народу та держави. Держава не створює і не змінює право, вона лише надає йому формальної

означеності. На нашу думку, внесення змін та доповнень є набагато дієвішим способом, ніж створення абсолютно нового - нової системи. Тому, в ситуації, в якій перебуває наша держава органам державної влади необхідно проаналізувати усі можливі варіанти шляхів реформування системи МВС та вибрати найбільш дієвий, який застосовується на практиці у європейських країнах і, відповідно, зазнав успіху.

Переїняття досвіду щодо реформування є правильним кроком на шляху до якісних змін, але, в свою чергу, потребує надзвичайно великої уваги та недопущення помилок країн-попередників. На це, відповідно, звертають увагу і науковці. Так І.В. Зозуля наголосив, що «Україна небезпечно «переносити» зарубіжний досвід у практику реформування вітчизняним ОВС без ретельного дослідження доцільності та дієвості таких заходів, незважаючи на те, що постійно наголошують на необхідності запровадити «європейську модель поліції» [3]. Цілком очевидно, що будь-яка «модель» організації поліцейської діяльності, передусім, потребує наукового обґрунтування, з огляду на національну традицію та перспективи запровадження у вітчизняному правовому полі.

У практиці європейських країн поліцейська діяльність визначається двома моделями її організації: континентально-європейською та англосаксонською (британською) [4, с. 12]. Перша модель характеризується жорстким централізованим управлінням поліцейськими підрозділами з боку апарату держави, вертикальним їх підпорядкуванням і широким обсягом повноважень центру стосовно регіонів (Австрія, Німеччина, Італія, Іспанія, Франція). Другій моделі властиві децентралізоване управління, владна «горизонталь» зі значно ширшими повноваженнями місцевої влади. Ця модель успішно функціонує у Великобританії та США. В умовах реформування системи правоохоронних органів України, стверджує І.В. Зозуля, держава балансує між потребою втриматися від перетворення на суто поліцейську країну та необхідністю ефективної нейтралізації як наявних традиційних, так і нових кримінальних явищ, що є доволі складним завданням [5]. Деякі вчені доводять, що поліцейська держава не має нічого спільного з відмовою від ідеалів гуманізму, демократії та свободи слова [6, с. 74].

Оскільки Україна, згідно з Основним Законом, є демократичною унітарною державою, то більш прийнятною є побудова в ній централізованої моделі поліцейської системи на кшталт країн романо-германської правової сім'ї. У своїй дисертації О.В. Тюріна наоснові проведеного порівняльного аналізу запропонувала основні напрями використання досвіду організації та функціонування систем правоохоронних органів Німеччини, Франції, Англії, США для реформування вітчизняної правоохоронної системи [7, с. 4]. У зарубіжних наукових джерелах чимало уваги приділяють визначенню основних засад правоохоронної (поліцейської) діяльності. Перелік цих принципів, зазвичай, різний у кожній країні (залежно від національних традицій та політичної ситуації), проте в узагальненому вигляді до них можна віднести такі: 1) верховенство закону; 2) деполітизацію; 3) демілітаризацію; 4) децентралізацію; 5) підзвітність і прозорість у роботі; 6) тісну співпрацю з населенням і місцевими громадами (принцип «community policing»); 7) удосконалення професійної підготовки персоналу з одночасним скороченням його чисельності; 8) професійну етику. Основоположні функції поліції та зміст її діяльності мають залишитися незмінними у ХХІ ст. Найважливішим функціональним призначенням поліції є захист громадян і суспільства від небезпек. Необхідно більше уваги приділяти запобіганню та профілактиці злочинності; лише там, де інші засоби захисту громадського порядку не спрацюють чи не виявилися ефективними, може йти про репресивні методи. Невід'ємним атрибутом сучасної

європейської поліцейської доктрини є демократичний характер організації та безумовне підпорядкування принципам правової держави. До цього можна додати безпосередню роботу з населенням, особливо в межах індивідуальної профілактики.

Як зазначають німецькі вчені-кримінологи, поліція майбутнього має знаходити інноваційні джерела для підвищення якості своєї роботи, активно застосовуючи досягнення науки й техніки (передусім, у таких передових галузях, як інформатика, електроніка, комунікаційні технології, соціальний менеджмент). Поліції необхідно своєчасно пов'язувати свій розвиток з науковим прогресом, як це спостерігаємо в промисловості, сільському господарстві, медицині. Слід ураховувати, що всі досягнення технічного прогресу «бере наозброєння» злочинність.

Отже, європейський вибір для України - це не чергова політична декларація й не абстрактна формула, незрозуміла для більшості населення країни, а об'єктивно визнаний системний і послідовний рух до визнаних у світовому співтоваристві стандартів реальної демократії, що ґрунтується на засадах верховенства права. Суспільство вимагає від держави забезпечення гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини та громадянина, що є абсолютно справедливим. Тому, вкрай важливо узгоджувати всі запроваджені державою заходи, спрямовані на розвиток, реорганізацію чи реформування діяльності системи правоохоронних органів, з громадськістю.

Література

1. Реформування поліції в країнах Центральної і Східної Європи. Процес і прогрес / П. Абрахам, Д. Бакрач, А. Бек та ін. Під ред. М. Капаріні, О. Мареніна; Передмова О. Ярмиша. - К., 2005. - С. 271-273.
2. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / За заг. редакцією О.А. Банчука. - К.: Москаленко О.М., 2013. - 588 с.
3. Зозуля І.В. Європейська модель поліції (міліції) як мета у реформуванні ОВС України: доктринальний підхід / І. В. Зозуля // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). - 2008. - № 19.
4. Горшенева І.А. Полиция в механизме современного государства: Теоретико-правовые аспекты : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права; история правовых учений» / И. А. Горшенева. - М., 2002. - 28 с.
5. Зозуля І.В. Організаційно-правові засади контролю діяльності та реформування силових і правоохоронних структур України // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). - 2007. - № 17. - С. 239-253.
6. Федченко О. Структура поліцейських органів держав ЄС та правове регулювання їх діяльності // Актуальні проблеми управління та службово-оперативної діяльності органів внутрішніх справ у сучасний період розвитку державності України : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 26 жовт. 2007 р. - К. : МП Леся, 2008. - С. 72-77.
7. Тюріна О.В. Сучасні системи правоохоронних органів (порівняльно-правове дослідження) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / О.В. Тюріна. - К. : Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка, 2001. - 18 с.

Кузніченко О.В.,
кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри цивільно-правових
дисциплін ОДУВС,
Свиріпа І.В.,
курсант 4 курсу факультету №1 ОДУВС
Надійшла до редакції: 24.03.2016
ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС