



УДК 351.74:342.7(477)

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Тімашов В.О., к. ю. н., доцент
кафедри фінансового та адміністративного права
Український державний університет фінансів та міжнародної торгівлі

У статті розглянуті проблеми діяльності органів внутрішніх справ в Україні із забезпечення та захисту прав людини і громадянина. Досліджені сучасні погляди щодо проведення реформ щодо оптимізації і підвищення ефективності діяльності ОВС.

Ключові слова: права людини і громадянина, Конституція України, Європейський суд з прав людини, децентралізація, деполітизація, демілітаризація, органи внутрішніх справ, адміністративна юстиція, Декларація про поліцію.

В статье рассмотрены проблемы деятельности органов внутренних дел в Украине по обеспечению и защите прав человека и гражданина. Исследованы современные взгляды по проведению реформ относительно оптимизации и повышения эффективности деятельности ОВД.

Ключевые слова: права человека и гражданина, Конституция Украины, Европейский суд по правам человека, децентрализация, деполитизация, демилитаризация, органы внутренних дел, административная юстиция, Декларация о полиции.

Timachov V.O. LEGAL AND ADMINISTRATIVE POLICE REFORM IN UKRAINE

The article deals with problem of internal affairs bodies in Ukraine to promote and protect human and civil rights. Studied with time-views on reform on streamlining and rose-ciency activities ATS.

Key words: human and civil rights, the Constitution of Ukraine, the European Court of Human Rights, decentralization, depoliticization, demilitarization, police, administrative justice, Declaration on Police.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна перебуває у перманентних процесах демократизації, ринкових трансформацій, що зумовлені, як зовнішніми чинниками (зростанням ролі міжнародних економічних, політичних, інформаційних відносин), так і внутрішніми засадами розвитку. Відстоювання власних інтересів, забезпечення національної безпеки та стабільності Україна пов'язує з інтеграцією до європейських структур. Одним із загальнодержавних завдань у сфері європейської інтеграції є питання, пов'язані з реформуванням системи ОВС, запровадженням нових підходів у її діяльність відповідно до принципів, стандартів і норм європейського співтовариства.

Останні дослідження, присвячені ОВС, спрямовані на вивчення проблем їх сучасного стану та формування можливих шляхів їх вирішення. Науковці неодноразово зазначають, що однією з умов ефективного функціонування поліції у світі є високий ступінь соціальної довіри до неї, що є одним із індикаторів оцінки її діяльності.

В Україні ступінь довіри до ОВС – один із найнижчих в Європі. Ця особливість склалася історично, і з року в рік тільки погіршувалася. Для відновлення довіри міліція має бути відкритою для громади, доводити свою необхідність, захищаючи права людини та відновлюючи їх, а не бути каральним інструментом у руках влади. Формування довіри до міліції повинне забезпечуватися

щоденною ефективною роботою у галузі забезпечення прав людини, а відтак подальший статус та оцінка виконаної роботи складатимуться безпосередньо з показників результативності, а також достовірної інформації, яку громадяни отримуватимуть із різних джерел, у тому числі і засобів масової інформації [1, с. 3].

Необхідність значного підвищення ефективності роботи міліції у цій сфері потребує ґрунтовного та послідовного наукового аналізу її організаційно-правових засад.

Розгляд теоретичних і практичних проблем забезпечення прав і свобод людини є одним із основних напрямків сучасних наукових досліджень у сфері правоохоронної діяльності, що потребує поєднання знань різних галузей юридичної науки. Проте ключове місце щодо забезпечення прав і свобод людини належить адміністративно-правовим засобам, використання яких здійснюється у галузі державного управління, тобто, саме в цій царині переважно реалізуються повноваження міліції.

У зв'язку з цим актуалізується завдання наукового дослідження, спрямованого, насамперед, на визначення сутності, організації, форм та методів діяльності поліції зарубіжних країн, а також міліції у галузі забезпечення прав і свобод людини. Актуальність дослідження базується також на необхідності подолання протиріччя між потребою застосування світових та європей-

ських стандартів забезпечення прав і свобод людини [2, с. 5].

Ступінь розробленості проблеми.

Проблеми забезпечення прав людини досліджувало багато вітчизняних учених-юристів: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, А.С. Васильєв, В.С. Венедиктов, І.П. Голосніченко, М.М. Гуренко, Є.В. Додін, О.Ю. Дрозд, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, І.П. Козаченко, А.М. Колодій, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.В. Корнієнко, Є.Б. Кубко, А.С.Мацко, П.М. Михайлов, О.В. Негодченко, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришко, О.І. Остапенко, В.П. Петков, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович, Ю.І. Римаренко, О.П. Рябченко, В.М. Самсонов, А.О. Селіванов, В.В. Сташис, В.Я. Тацій, М.М. Тищенко, О.Ф. Фрицький, В.В. Цветков, Ю.С. Шемшученко, В.К. Шкарупа, О.Н. Ярмиш та ін.

Метою дослідження є визначення основних проблем діяльності органів внутрішніх справ щодо захисту прав людини і громадянина. Завданням дослідження є: 1) охарактеризувати проблеми в діяльності ОВС; 2) визначити основні напрямки реформування ОВС.

Виклад основного матеріалу. Відомо, що однією з вимог до вступу будь-якої країни до Європейського Союзу є приведення поведінки державних службовців до міжнародних стандартів, які містяться у низці міжнародних декларацій, пактів, договорів. Що стосується службової поведінки поліції, то вимоги до неї сформульовані в Кодексі поведінки посадових осіб із підтриманням правопорядку, прийнятому Генеральною Асамблеєю ООН у 1979 р., Декларації про поліцію, прийнятій Парламентською Асамблеєю Ради Європи в 1979 р., Європейському кодексі поліцейської етики, прийнятому Комітетом міністрів Ради Європи у 2001 р., та в інших міжнародних документах [3, с. 8].

Реформування системи правоохоронних органів – це одна зі складових проекту Державної комплексної цільової програми боротьби зі злочинністю і корупцією в Україні на 2010–2015 роки. На органи внутрішніх справ покладено завдання забезпечити профілактику, попередження правопорушень, виявлення і нейтралізацію загроз основним правам і свободам людини і громадянина, припинення протиправних зазіхань на них.

Мета проекту – підтримати реалізацію концептуальних засад реформування державних інституцій та забезпечити постійне нарощування зусиль усіх державних органів, неурядових організацій і громадськості, використання нових форм і засобів залучення громадськості до охорони

правопорядку та профілактичної роботи, співпраці міліції з населенням, забезпечити більш ефективну протидію злочинності, зміцнення правопорядку в країні.

Реформування системи правоохоронних органів передбачає перегляд певних стереотипів, руйнування застарілих традицій, відмову від консервативних поглядів, формування нової ідеології, залучення громадськості до охорони правопорядку та профілактичної роботи [4, с. 150-151].

Реформування правоохоронних органів потребує система кадрового потенціалу, здатного реалізовувати функцію захисту прав людини і громадянина, виконання працівниками міліції своєї компетенції не лише як суб'єкта правоохоронної діяльності у вирішенні завдання захисту прав людини і громадянина, а й як об'єкта, такого, як громадяни України, які також мають свої права і потребують їх кваліфікованого захисту. Таким чином, без належної організації кадрової роботи, відповідних правових та організаційних гарантій персоналу правоохоронних органів у цілому подальший розвиток чи реформування немає ніякої перспективи [4, с. 155].

Аналіз підходів до формування змісту поліцейської служби в демократичному суспільстві за рівнем ефективності та доцільності дозволяє виділити такі її моделі: 1) «політик-спостерігач» – характеризується політичною корумпованістю поліції, служінням політичній силі, низьким рівнем професіоналізму, репресивністю, неформальною особистісною поведінкою співробітників; 2) «юрист-професіонал» – надає великого значення верховенству права, порядку, а не політичним перевагам. Від поліцейського вимагається не відданість конкретній особі в управлінських структурах, а компетентність, професіоналізм, відповідальність. Поведінка співробітника суворо регламентована, а при оцінці його діяльності значення надається статистичним даним (кількість арештів, штрафів, розкритих злочинів). Зі «спостерігача» він перетворюється на «солдата суспільства», ініціативного, а не корумпованого; 3) «служіння громадськості» – виникла, як спроба заповнити у поліції другої моделі прогалини щодо відповідальності за безпеку громадян і суспільства. Органи повинні мати не реактивну, а проактивну позицію, здійснюючи постійну профілактику соціальної напруженості та попереджуючи злочини шляхом розв'язання проблем громадян та реалізації програм самообслуговування у сфері забезпечення безпеки. Поліцейський у цьому випадку виконує позитивну, підтримуючу функцію; 4) «раціоналізована» – передбачає використання методів і способів, які вироблені на



підставі прагматичного підходу та наукового аналізу. Співробітник перетворюється на аналітика, який досліджує світ соціуму та пропонує обґрунтовані варіанти вирішення проблеми охорони правопорядку і боротьби з правопорушеннями [5, с. 130].

Як зазначає А.В. Кубаєнко, найактуальніше завдання МВС щодо дотримання прав людини – це, насамперед, приведення відомчої нормативно-правової бази до норм міжнародних документів у галузі прав людини та Конституції України; запровадження експерименту стосовно щоденного фіксування стану здоров'я утриманих; розроблення та запровадження нового порядку обліку скарг населення та статистичної звітності, який би відображав скарги на катування та жорстоке поводження (ставлення) з боку працівників міліції; внутрішній моніторинг справ, поданих українськими громадянами до Європейського Суду з прав людини, які стосуються порушень Європейської конвенції про основні права та свободи з боку працівників ОВС; створення інституту виділеної скарги.

При цьому слід пам'ятати, що проблема порушення прав людини не є внутрішньою проблемою діяльності ОВС. Якими б широкими та рішучими не були спроби керівництва ОВС викоренити незаконне насильство в діяльності міліції, цю проблему навряд чи вдасться розв'язати без формування громадської думки щодо одностайного неприйняття таких методів розкриття і розслідування злочинів, без поєднання зусиль населення і тих працівників міліції, хто насправді хоче очистити свої лави і поліпшити роботу ОВС у наглядних радах, громадських комітетах тощо [6, с. 86-87].

Нині в умовах модернізації всієї системи державної служби в Україні, реформування органів внутрішніх справ, їх інтеграції у систему правоохоронних органів зарубіжних країн, закономірно зростає потреба в удосконаленні діяльності міліції України, оптимізації професійної підготовки персоналу, особливо керівного складу, здійсненні системних перетворень у правовому регулюванні службової діяльності та соціальному забезпеченні працівників ОВС.

Для виконання цих завдань корисно звернутися до зарубіжного досвіду високорозвинених країн, які традиційно втілюють принципи правової держави, мають розвинені структури громадянського суспільства, сформовані правові системи та налагоджені механізми реалізації правових приписів. Цей посил визначається й інтеграцією України у світові та європейські політичні, правові, економічні й соціальні інститути, внаслідок чого відбувається інтернаціоналізація правового простору, що потребує

координації міждержавної правоохоронної діяльності. У зв'язку із цим набуває актуальності забезпечення професійної готовності співробітників органів внутрішніх справ до взаємодії з правоохоронними відомствами інших країн у розв'язанні таких глобальних проблем, як тероризм, транснаціональна злочинність, міжнаціональні конфлікти, торгівля людьми, незаконна міграція, злочини, пов'язані з незаконним обігом наркотиків тощо. Викладене вище дає підстави розглянути дослідження організаційно-правових основ поліцейської діяльності за кордоном, і можливість застосування зарубіжного досвіду в удосконаленні професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ України, як актуальну проблему, розв'язання якої має важливе значення для вітчизняної юридичної науки та правоохоронної практики.

Правоохоронні органи багатьох розвинених країн останнім часом зазначають якісні зміни, що стосуються змісту й орієнтирів роботи. Реформування поліції спрямоване на зміну пріоритетів її діяльності – з державно орієнтованих на суспільно орієнтовані. Актуальність реформ зумовлена тим, що традиційні стратегії поліцейської діяльності вже не задовольняють суспільство, яке розвивається в демократичному напрямі.

Правоохоронні органи багатьох країн узяли на озброєння і сьогодні активно реалізують так звану модель Community Policing, що є синтезом традиційних тактик боротьби зі злочинністю та участі громадськості в цій роботі. «Community Policing», по суті, стала новою філософією поліцейської діяльності, за якою поліція сформована згідно з принципом децентралізації її структури, діє на проактивній основі в тісній співпраці з громадянами, спільно визначаючи проблеми та розв'язуючи їх. Відповідно до цієї моделі відбулися зміни в роботі з персоналом поліції. Дослідження переконують, що за такої концепції підвищується задоволеність поліцейських своєю роботою, позитивно змінюється мотивація їхньої праці, розширюється роль працівників поліції в суспільстві, поліпшуються взаємини, як між самими поліцейськими, так і між поліцейськими й громадянами [7].

Україна залишається однією з останніх пострадянських країн, які до цього часу не ухвалили новий закон про поліцію (міліцію). В нашій країні досі залишається чинним Закон «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року. Від часу прийняття згаданого закону на державному рівні не було прийнято цілісного документа щодо реформування вітчизняних органів внутрішніх справ. Всі починання у цій сфері здебільшого завершуються двома загальними рекомендаціями – «перетворити міліцію в поліцію» і «створити цивільне

Міністерство внутрішніх справ відповідно до європейських стандартів».

На думку експерта Центру політико-правових реформ Олександра Банчука, рецептом для покращення ситуації можуть стати рекомендації щодо реформи поліції у Східній Європі – «три малі «д», які перетворюються на одну велику «Д». За словами експерта, деполітизація можлива за умови проведення інституційної реформи. Така реформа полягатиме у виділенні поліції з Міністерства внутрішніх справ. Наприклад, 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.

Крім того, для деполітизації потрібно позбавити міністра (як політичну особу) повноважень щодо оперативного управління поліцією, запровадити конкурсний добір на посади службовців (в тому числі керівного складу), закріпити в законі прозорі процедури просування по службі та запровадити чітку і відкриту дисциплінарну процедуру й порядок 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.

Демілітаризація повинна призвести до залучення виключно цивільних державних службовців в апарати міністерств і органів правопорядку.

Реалізація в Україні таких стандартів, на думку експертів Центру політико-правових реформ, має призвести до подальшої демократизації української міліції та 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 [8].

Нормативно-правові акти Ради Європи та ЄС, у тому числі ратифікована Україною Європейська хартія місцевого самоврядування, виділяють децентралізацію і субсидіарність, згідно з якими завдання та повноваження публічної влади, зокрема поліції, мають бути передані на такий найнижчий територіальний рівень управління, на якому може бути забезпечена їх максимально ефективна (з огляду надання адміністративних та громадських послуг населенню) реалізація.

Децентралізація функцій з охорони публічного порядку тією чи іншою мірою притаманна майже всім західноєвропейським державам. Багато сучасних західних юрис-

тів висловлюють думку про те, що надмірна централізація негативно позначається на діяльності органів влади.

Виходячи з подібних посилянь, боротьба з правопорушеннями, а відповідно й управління поліцейськими силами, справедливо розглядаються в Західній Європі, як обов'язок не лише державної, а й регіональної адміністрації. Крім того, такий стан обумовлений і економічним фактором. Розподіл витрат на поліцію між урядом і місцевою владою, безумовно, сприяє економії і раціоналізації використання бюджетів тієї чи іншої сторони [9, с. 310-311].

Слід зазначити, що більшість країн західної демократії зіштовхнулися з проблемою вибору найбільш придатної моделі організації охорони громадського порядку на рубежі XIX–XX століть, коли створювалися сучасні служби поліції. У цей період ідеї самоврядування, як фактора, що забезпечує розвиток демократії і громадського суспільства, розглядалися в числі найбільш прогресивних політико-правових теорій. Самоврядування стало відігравати провідну роль у здійсненні охорони порядку і громадської безпеки при одночасному обмеженні участі в цьому держави. Впроваджувана система базувалася на принципах децентралізації, що характеризується, з одного боку, домінуванням ліберальних поглядів на функціонування суспільства і громадського життя, а з другого, – є відображенням специфічних особливостей розвитку тієї чи іншої країни. Тобто поліція ставала більш наближеною до населення [10, с. 128].

Висновок. Для України особливий інтерес становить досвід держав із вираженим демократичним режимом, що свідчить про неодмінне проектування системи влади в поліцейських організаційних структурах. У країнах, механізм соціального управління яких достатньою мірою децентралізований, поліцейські системи мають, як правило, багаторівневу побудову. Певна децентралізація поліцейських функцій разом із розмежуванням повноважень між судовою і виконавчою владою повинні розглядатися, як найважливіші умови демократії, гарантії дотримання рівноваги між потребами правоохоронної діяльності в застосуванні примусових заходів і необхідності забезпечення прав і свобод громадян в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гаврилук Т.Д. Адміністративно-правові засади співпраці міліції (поліції) з населенням: європейський досвід: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Т.Д. Гаврилук. – К., 2011. – 236 с.
2. Січкач В.О. Використання досвіду поліції зарубіжних країн у діяльності міліції по забезпеченню прав



та свобод людини (організаційно-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В.О. Січкара. – Д., 2007. – 178 с.

3. Соболев В.О. Втілення міжнародних стандартів у професійну діяльність міліції України, як фактор гуманізації її зв'язків із населенням / В.О. Соболев, О.Н. Ярмиш // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. – 2005. – Вип. 30. – С. 8-15.

4. Берестовський І.В. Роль органів внутрішніх справ у реалізації функції захисту прав людини і громадянина: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / І.В. Берестовський. – К., 2012. – 215 с.

5. Плугатар Т.А. Відомчий контроль за забезпеченням прав та свобод громадян в адміністративній діяльності міліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Т.А. Плугатар. – К., 2011. – 223 с.

6. Кубаєнко А.В. Адміністративно-правове регулювання забезпечення прав та свобод громадян у діяльності правоохоронних органів України: порівняльний аспект:

дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / А.В. Кубаєнко. – О., 2011. – 219 с.

7. Бесчастний В.М. Міжнародний досвід у діяльності міліції України / В.М. Бесчастний // ВІСН. – 2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1780/>.

8. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. ред. О.А. Банчука. – К.: О.М. Москаленко, 2013. – 588 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/files/ebook/PS_05_4_2.pdf.

9. Когут Я.М. Організація системи охорони громадського порядку поліцією європейських країн / Я.М. Когут // Наук. вісн. – Львів, 2009. – Вип. 1. – С. 310-317.

10. Мамай К.В. Окремі питання організації діяльності поліції зарубіжних країн щодо попередження групових порушень громадського порядку та масових безпорядків / К.В. Мамай // Наука і правоохорона. – 2013. – № 1(19). – с. 127-132.