

І. М. Паньонко

Інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
канд. юрид. наук, доц.,
завідувач кафедри цивільного права та процесу

ПРИЧИНИ ТА ЗАХОДИ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

© Паньонко І. М., 2014

Аналізуються причини та заходи щодо реформування правоохоронних органів України, а також думки науковців щодо підходів до напрямів реформування. На основі цих думок запропоновано власне бачення необхідних заходів для переходу правоохоронних органів від каральних до справді охоронних для народу.

Ключові слова: міліція, правоохоронні органи, причини, завдання реформування, контроль.

І. М. Паньонко

ПРИЧИНЫ И МЕРЫ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ УКРАИНЫ

Анализируются причины и меры по реформированию правоохранительных органов Украины, а также взгляды ученых относительно подходов к направлениям реформирования. На основе этих мыслей предложено собственное видение необходимых мер для перехода правоохранительных органов от карательных к действительно охранительным для народа.

Ключевые слова: милиция, правоохранительные органы, причины, задачи реформирования, контроль.

I. M. Panonko

CAUSES AND MEASURES OF UKRAINE POLICE REFORM

This article analyzes the causes and measures to reform the law of Ukraine. Researchers analyzed opinions on approaches to areas of reform. Based on these opinions offered his own vision of the necessary steps to advance the law enforcement agencies of the secret to a truly security for the people.

Key words: police, law enforcement agencies, the reasons, the task of reform, control.

Постановка проблеми. У статті 1 закону України “Про міліцію” вказано, що міліція в Україні – державний збройний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров’я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань[1]. Проте події листопада 2013 – лютого 2014 рр. продемонстрували, що правоохоронні органи в Україні за своєю суттю не стали захисниками порушених прав суб’єктів правовідносин – і громадян, і юридичних осіб. Навпаки, правоохоронну систему більшість громадян сприймають як механізм репресій і тиску держави та її окремих представників на економічних конкурентів і політичних опонентів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З часів незалежності України правоохоронні органи посіли вагоме місце у житті громадян. Однак з тих часів майже не було проведено реформ, які б мали підтримати правоохоронні органи на шляху змін та перетворень самого суспільства. Певні проблеми правоохоронної діяльності і функціонування окремих правоохоронних органів досліджувалися у роботах авторів: І. В. Арістової, О. М. Бандурки, О. С. Бодрука, С. В. Венедіктова, І. В. Зозулі, Г. Канєвського, А. Т. Комзюка, В. В. Конопльова, Н. П. Матюхіної, М. І. Мельника, А. Подоляка, Н. В. Сибільова, Т. О. Пікулі, М. І. Хавронюка, А. Хальоти, О. Шевченко, Ю. С. Шемшученка, В. К. Шкарупи та інших.

Формулювання цілей. Мета роботи полягає у дослідженні причин та заходів щодо реформування правоохоронних органів України. Відповідно до цих цілей завданнями є визначити підстави реформування правоохоронних органів України та пропозиція певних заходів щодо проведення реформ на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. Як впливає зі ст. 1 найперше на міліцію покладаються завдання захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян. Хіба можна вважати виконаними завдання міліцією, якщо у центрі Києва загинуло більше ста осіб та й до їх загибелі безпосередньо причетна саме міліція з її "Беркутом", внутрішніми військами та спецпідрозділами. Громадяни України, які зі своїх податків виплачують грошове утримання міліції, від неї і постраждали.

А співробітництво (захист, інструктування, озброєння) з "тітушками" показала, що МВС злилося з криміналітетом. Також і захист влади замість того, щоб боронити територіальну цілісність України, довів – Служба безпеки України обслуговувала бізнес-інтереси.

Прокуратура перетворилася на машину штампування вироків для неугодних та осіб, які мають сміливість висловлювати свою позицію, що відрізняється від позиції влади.

Тільки цього достатньо, щоб говорити про потребу докорінного реформування правоохоронних органів України. Сьогодні система правоохоронних органів в Україні фактично повністю відтворює за назвами, формою та змістом діяльності радянську модель. Правоохоронці діють у межах координат колишньої радянської системи, яка характеризується низкою негативних ознак.

Також сьогодні в Україні не існує чіткого законодавчо закріпленого переліку правоохоронних органів. У ст. 2 закону України від 23.12.1993 р. "Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів" зафіксований загальний їх перелік: органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [2]. Логічно зарахувати до правоохоронних органів саме ті, які у своїй постійній діяльності і за змістом основних завдань виконують функції охорони порушених прав і правозастосування щодо їх відновлення. Однак і таке закріплення здається перебільшеним. За таким критерієм до переліку правоохоронних можна зарахувати усі органи, у діяльності яких закріплені ці функції.

Але пересічний громадянин під правоохоронними органами розуміє саме ті, які повинні здійснювати повсякденний захист його прав, свобод та інтересів від різноманітних злочинних посягань, і з працівниками яких йому найчастіше доводиться стикатися у повсякденному житті. За опитуваннями – це органи міліції, прокуратури, СБУ, органи доходів і зборів, прикордонна служба. Саме ця складова правоохоронної системи потребує глибокого реформування, і саме воно повинно стати одним із пріоритетів влади.

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.

Окрема причина – низьке матеріально-технічне забезпечення правоохоронних органів, особливо міліції. Для країн Центральної та Східної Європи середній показник забезпечення становить 40 тис. доларів на одного поліцейського. В Україні на 2014 рік для апарату МВС уряд передбачив 57,8 тис. грн на одного міліціонера, або 6,4 тис. дол. за курсом 9 грн за доллар, що є у 6 разів менше, ніж у Європі.

У січні 2011 року Президент видав указ “Про план заходів з виконання обов’язків та зобов’язань України, що випливають з її членства у Раді Європи” [3]. Відповідно до плану до 14 квітня 2013 року Міністерство юстиції України у співпраці з МВС повинно було розробити концепцію реформування правоохоронних органів. У співпраці з ГПУ – підготувати проект нового закону про прокуратуру. У співпраці з СБУ – напрацювати зміни до закону про службу безпеки.

Після відмови від підписання асоціації з ЄС законопроект про прокуратуру не розглядався. Законопроекти про органи внутрішніх справ та СБУ досі на доопрацьовані, концепція реформування правоохоронних органів не затверджена. Через зрив реформ правоохоронні органи стали гальмом на шляху зростання добробуту суспільства через невідповідність розвитку економіки. Зараз необхідний різкий поворот правоохоронної системи до потреб громадян та звуження функцій поліцейської держави.

У листопаді 2013 року Інститут проблем правозастосування при Європейському університеті в Санкт-Петербурзі оприлюднив власну концепцію комплексної реформи правоохоронних органів: реформи правоохоронних органів повинні здійснюватися у комплексі, максимально публічно та відкрито.

Дослідження ІПП виявили низку системних причин, що ведуть до постійного зниження якості виконання правоохоронної функції. Передусім це є надмірна централізація правоохоронних відомств, множинність паралельних вертикалей управління, “неправильна показникова” система оцінки, відсутність дієвого контролю з боку громадськості та місцевих громад.

Названі базові проблеми не вирішуються. У результаті зростає управлінський апарат, який породжує нові звітні показники. Зростає паперова робота. Діяльність підрозділів стає ще менш прозорою для керівництва і суспільства. Робота “на показники” призводить до фальсифікації, стимулює незаконні методи роботи.

Сьогодні має бути створений потужний організаційно-інтелектуальний потенціал із залученням молодих науковців та практиків для проведення системної реформи правоохоронних органів. На наш погляд, ці робочі органи повинні ставити перед собою такі стратегічні запитання:

- § Які проблеми має вирішити реформа правоохоронних органів?
- § Якою має бути загальна Стратегія реформування правоохоронних органів держави?
- § Якою має бути загальна мета реформування та які її функціональні складові?
- § Що необхідно зробити для запровадження необхідних змін?
- § Які можливі наслідки проведення передбачуваних реформ?

Криза системи правоохоронних органів, яка продовжується останні десятиріччя, існує сьогодні на багатьох рівнях функціонування, захопивши законодавчий, організаційний та ментальний рівні функціонування правоохоронних органів. Саме тому і реформування повинно охопити усі ці рівні із залученням різних механізмів та інструментів.

Одним із таких інструментів є широке залучення наукового та експертного складу, суспільства загалом до обговорення проблеми, демократичний цивільний контроль за діяльністю правоохоронних органів з боку громадян та громадських організацій.

Для здійснення такого реформування, на наш погляд, існує кілька основних положень та проблем, які мають характер визначальних і без вирішення яких здійснення будь-якого реформування неможливе:

по-перше, реформа правоохоронної системи є передумовою будь яких інших реформ в УКРАЇНІ;

по-друге: реформи у правоохоронних органах повинні координуватись та інтегруватись з відомчими планами та програмами.

Правоохоронна діяльність є поняттям багатовимірним і є багато міністерств та відомств, які мають завдання у цій сфері, а також повинен бути послідовний розподіл повноважень, крім того, є

ділянки де відповідальність накладається. Якщо це робиться послідовно, економічно та доцільно, системно, то це вимагає доволі потужного координаційного механізму;

по-третє, завдання реформування полягає у тому, щоб була відповідність між завданнями та функціями, з одного боку, структурою та людьми, – з іншого, та ресурсним забезпеченням, – з третього. Для того, щоб встановити відповідальність, необхідно здійснити належне ресурсне забезпечення, без такого забезпечення – це аматорство та безвідповідальність.

Сьогодні є дефіцит ресурсів та нагальні потреби у реформі. Тому держава повинна встановити, що є нагальним, що необхідним і що бажаним. Те що є бажане, можна здійснити протягом тривалого проміжку часу, що необхідне – у середньостроковій перспективі, і що нагальне – терміново. Тобто встановити часові пріоритети реформи.

Крім того, є проблеми, які мало обговорюються в Україні, але були визначені деякими закордонними експертами: це проблема української законодавчої культури пострадянського типу.

Ця проблема полягає у надмірному нормативному закріпленні діяльності усіх без винятку органів і посадових осіб державної влади. Нашим головним завданням у будь-якому реформаторстві є прийняття відповідного нормативно-правового акта, який би на папері урегулював існуючі проблеми, а як ці норми діятимуть у практичній діяльності – це питання не прогнозується і не обговорюється.

Якщо ми кажемо, що посади міністрів є політичними, то повинні зрозуміти, що саме міністри-політики повинні мати усі необхідні повноваження для здійснення тих політичних кроків, які вони задекларували під час призначення на посаду. Тому для того, щоб здійснити реформи, реформатору необхідно мати відповідні повноваження. А це не завжди можливо, з огляду на нашу Конституцію та правову систему загалом та конфліктність окремих законодавчих актів між собою зокрема.

Друга проблема – це проблема робочої культури кожного правоохоронного органу. Дуже просто змінити політику або якісь нормативних документів, але непросто змінити робочу культуру силового міністерства. Тут постає питання щодо можливості суспільства знати, які рішення приймаються в міністерстві, ким це рішення прийняте і які наслідки прийняття цих рішень.

Крім того, дуже важко провести реформування з людьми, які не навчені правовій культурі, які є байдужими або ворожими до реформ. Тому одним із завдань влади є створення критичної маси нових бюрократів, які є прихильниками реформи і які знають, для чого цю реформу необхідно проводити.

І третя проблема – це існування корупції в правоохоронних органах. Корупцію перемогти неможливо, але можливо створити таку ситуацію, в якій відпадає потреба у корупційних діях.

Крім того, необхідно змінити відносини у площині суспільство–держава у цій сфері, а саме: демонополізувати право держави на право єдиної думки у сфері безпеки та оборони.

На наш погляд, концепція або стратегія, яка буде вироблена, повинна знайти своє широке висвітлення у ЗМІ та обговорена у наукових та експертних колах. Наслідки реформування повинні бути підпорядковані загальній меті, яка має бути прозорою та зрозумілою для громадян країни. Можливо за загальну мету можна визначити: перетворення правоохоронних органів з механізму переслідування та репресій на механізм захисту та відновлення порушених прав громадян, відродження довіри до них, як до головного правозахисного елементу держави, ліквідація або зменшення в них рівня корупції.

Тоді як суто функціональними цілями можна визначити: ліквідацію дублювання функцій різними правоохоронними органами, побудову системи за європейськими стандартами організації та ефективності.

Зміна системи, яка існує сьогодні, вимагає системного всебічного доцільно-обґрунтованого підходу з боку держави. Для вирішення проблем реформатори повинні поставити перед собою тактичні завдання:

1. Боротьба з корупцією всередині органів.
2. Наближення правоохоронної діяльності до потреб громадян і конкретних поселенських спільнот – райони в містах, міста, райони.
3. Підвищення підзвітності громадянам.
4. Підвищення рівня довіри громадян до правоохоронних органів.

5. Усунення негативних наслідків правоохоронної діяльності: незаконного насильства, фабрикації справ, корупції і здирництва.
6. Усунення внутрішніх системних бар'єрів при реєстрації злочинів.
7. Перенесення центру уваги на переслідування найбільш суспільно-небезпечних діянь.
8. Максимальне усунення правоохоронних органів від бізнесу.
9. Підвищення ефективності роботи з охорони громадського порядку і боротьби із злочинністю.
10. Законність методів ведення оперативної роботи і слідства повинна забезпечуватися взаємним контролем правоохоронних органів один за одним.
11. За співробітниками правоохоронних органів визнається право добросовісної помилки. Стимули до приховування таких фактів повинні бути усунені.
12. Створення незалежних джерел відомостей про рівень злочинності та активності правоохоронних органів.

Ключова умова реформи полягає у відсутності додаткових фінансових витрат. Усі новоутворені органи та підрозділи повинні створюватися з опорою на матеріальну базу ліквідованих підрозділів. Підвищення зарплат та матеріального забезпечення планується лише за рахунок урізання інших видатків і скорочення чисельності. Передача функцій на місцевий рівень здійснюється разом з фінансуванням. Однак перед скороченням штату варто згадати досвід Грузії.

У виданні Світового банку "Боротьба з корупцією у сфері державних послуг. Хроніка реформ у Грузії" наводиться ефективний досвід цієї країни [4]. У Тбілісі після масових скорочень у Міністерстві внутрішніх справ Грузії на вакантні посади набирали найкращих випускників ВНЗ, які швидко вчилися. Зарплату підвищили за рахунок скорочення штату. Поліцейські відділки були забезпечені відеокамерами, які фіксували діяльність нових співробітників.

Це дозволило реформаторам компенсувати чисельність працівників ефективністю. Зараз штат МВС становить 261 тис. осіб, включаючи 33 тис. військовослужбовців та співробітників внутрішніх військ, 11,4 тис. курсантів ВНЗ, усі допоміжні служби разом з цивільними працівниками.

За даними Держстату, у 2013 році в Україні проживало 45 439 800 осіб. Отже, на 100 тис. населення припадає 574 працівники МВС. За даними ППП, максимальною нормою в країнах Центральної та Східної Європи вважається 450 поліцейських. Тобто Україні треба скоротити штат МВС до 204,4 тис. осіб.

У 2014 році на одного міліціонера закладено 57,8 тис. грн. Скоротивши МВС на 56 600 осіб, можна вивільнити на збільшення оплати праці 3,271 млрд. грн.

Дослідники ППП пропонують непрофільні функції і підрозділи правоохоронних структур передати профільним відомствам. Скасувати відділення з боротьби з економічною злочинністю через систематичний тиск на бізнес.

Охоронні підрозділи скасувати через наявність подібних на ринку. Видачу прав передати цивільним відомствам. Наприклад, уряд Грузії запровадив сервісні центри з видачі водійських прав та реєстрації транспортних засобів. Основну увагу було приділено швидкості та ввічливості співробітників нових центрів.

Як наслідок, збільшилися продажі на ринку вживаних автомобілів. У 2011 році уряд Грузії скасував вимогу щодо обов'язкової наявності водійських прав під час керування. Патрульна міліція на місці перевіряла інформацію про права, вводючи особисті дані водія до комп'ютера. Зник ринок підроблених прав.

Справи щодо корупції та порушень у правоохоронних органах слід передати на розгляд новоствореному органу з розслідувань посадових злочинів.

До слова, Сінгапур та Гонконг, які стали піонерами у створенні антикорупційних бюро, у 2013 році за індексом сприйняття корупції впливової міжнародної організації Transparency International посіли п'яту та п'ятнадцяту сходинки відповідно. Україна – на 144 місці.

Внутрішні війська варто передати до Міністерства оборони. Для України це особливо актуально, бо ще не забулася братовбивча боротьба у центрі Києва, коли экс-керівник МВС Захарченко нацькував на громадян озброєні внутрішні війська.

Особливу увагу потрібно звернути на пропозиції ІПП щодо створення трьох рівнів поліції: муніципальної, регіональної та центральної. Муніципальна поліція відповідає за підтримання громадського порядку на підвідомчій території, реагує на звернення населення, реєструє їх і залучає поліцію вищих рівнів.

Відповідно, на муніципальний рівень передаються патрульні служби, служби дільничних та чергові частини. Фінансування, яке надходило з центру, передається місцевим радам.

ІПП пропонує, щоб голова муніципальної поліції призначався органом місцевого самоврядування. Хоча можна згадати американський досвід інституту "шерифів", коли шефа поліції обирають громади.

Якщо до муніципальної поліції надійшов сигнал про неважкий злочин чи злочин середньої тяжкості, такими справами займається регіональна поліція.

Регулювання дорожнього руху на усіх трасах у межах регіону також в компетенції регіональної поліції. Центр не втручається. Так можна розірвати ланцюг хабарів, які раніше стікалися з найвіддаленіших районів до Києва.

До компетенції поліції центрального рівня входять розслідування тяжких та особливо тяжких злочинів на усій території країни, боротьба з міжнародною, міжрегіональною та організованою злочинністю. Для виконання таких функцій створюються підрозділи центральної поліції на регіональному та місцевому рівнях.

Особливу увагу під час реформування треба приділити системі оцінки та контролю діяльності правоохоронних органів. Кількість припинених кримінальних проваджень у ході слідства з ініціативи слідчого чи прокурора та виправдувальний вирок у суді не повинні сприйматися керівництвом як негативні показники для поліції, слідчого чи прокурора. Негативним показником повинна бути кількість обґрунтованих скарг на протиправні дії правоохоронних органів.

Треба поступово розвантажити прокуратуру від функцій загального нагляду, щоб підвищити якість нагляду за діяльністю поліції, а також підтримку державного обвинувачення в суді.

Мінімізувати бюрократичне навантаження через чіткий перелік звітів для статистики та керівництва. Заборонити будь-які додаткові звіти. До слова, паперовий документообіг у структурі правоохоронних органів необхідно замінити на електронний. Видатки українських силовиків на папір вражають. Як приклад, у прокуратурі однієї з областей для нормальної роботи потрібно було канцелярії на 1,01 млн. грн, з яких 401 тис. грн – на папір та бланки.

Паралельно МВС повинно працювати над іміджем. Як сказав батько поліцейської реформи у Грузії Вано Мерабішвілі, змінити ставлення до поліції дуже просто: потрібно змінити ставлення поліції до громадян. Правоохоронці повинні брати до уваги оцінку їх діяльності правозахисними організаціями та соціологічними службами. Громадська думка повинна стати чинником ефективності роботи. Керівництво правоохоронних органів повинно залучати до відкритих дискусій громадських експертів та спеціалістів.

Загалом суспільство повинно окреслювати курс діяльності правоохоронцям. ІПП пропонує запровадити революційне положення, за яким правоохоронець повинен публічно вибачитися перед людиною, яку незаконно ув'язнили. Крім вибачення, передбачається грошова компенсація з бюджету.

Правоохоронні органи повинні налагодити збір статистики окремим органом задля об'єктивності даних. Рядових співробітників слід позбавити можливості викривляти статистику. В Україні таку функцію виконує ГПУ. Для новоствореного Єдиного реєстру досудових розслідувань, який веде прокуратура, створили управління статистики Генпрокуратури. Очевидно, що для ефективного збору статистики треба впровадити офіційний електронний документообіг.

У останні роки режим посилював вплив поліцейської держави на суспільство. Правоохоронна система хронічно хвора і потребує докорінних змін. Проста заміна прізвищ та облич неприпустима, діяти треба негайно.

Перевага наведеної концепції полягає у відсутності додаткових фінансових витрат. Скорочення персоналу та електронний документообіг вивільнять додаткові кошти. В Україні є

тисячі випускників-юристів, які б за справедливу оплату та соціальні гарантії з ентузіазмом приступили до виконання нових обов'язків.

Боротьба з корупцією та конфіскація майна у корупціонерів швидко наповнить бюджет. Прозорі тендери забезпечать правоохоронців найкращим спорядженням. Відкритість у відділах можна організувати за допомогою відеокамер, які за 1 млрд. грн придбали на вибори у 2012 році. Відеоспостереження можна вивести онлайн.

Висновки. Порушення прав людини, що тривали десятиріччями, виростили цілу плеяду правозахисників, які радо долучаться до перевантаження правоохоронних органів. Контроль місцевих громад над міліцією створить умови для плідної співпраці між правоохоронцями та громадянами. Дільничних будуть знати в обличчя.

Однак, приступаючи до реформи, потрібно пам'ятати: неможливо провести реформу МВС, не зачепивши прокуратуру чи СБУ. Паралельно повинні розпочатися реформи судів, державної служби та фіскальних органів.

1. Про міліцію: закон України від 20.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 4. – Ст. 20. 2. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: закон України від 23.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1994. – № 11. – Ст. 50. 3. Про план заходів з виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства у Раді Європи": Указ Президента України від 12 січня 2011 року № 24/2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12867.html>. 4. Боротьба з корупцією у сфері державних послуг: Хроніка реформ у Грузії. – Видання Світового банку. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/INTGEORGIA/Resources/Georgia_Book_Ukrainian.pdf. 5. Реформування системи правоохоронних органів України та міжнародний досвід трансформації поліції в країнах Центральної та Східної Європи: матер. Міжнар. "круглого столу" (м. Київ, 14 жовт. 2005 р.) / Нац. ін.-т пробл. міжнар. безпеки при Раді нац. безпеки і оборони України; за заг. ред. О. С. Бодрука. – К.: НППМБ, 2006. – 190 с. 6. Хальота А. Методи діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню реалізації прав людини // Право України. – 2001. – № 5. – С. 43–47.