



УДК 351.741(477)

В. С. Селюков

Від міліції до поліції: правові проблеми, чинники, вектори реформування

Розглянуто основні питання, що стосуються процесу та необхідності підготовки нормативно-правової бази України до перетворення української міліції на поліцію. Визначено позитивні та негативні сторони процесу реформування системи правоохоронних органів України. Виділено та проаналізовано чинники, що сприятимуть успішному проведенню даної реформи.

Ключові слова: поліція, реформа міліції, Національна поліція України, муніципальна міліція, фінансова міліція.

*Ви любите грати з правилами,
а не грати за правилами.
А ви повинні грати за правилами.
Це необхідність, якщо ви хочете
дійсно йти вперед.
Хав'єр Солана [1]*

Забезпечення нормального функціонування сучасної держави як об'єднання громадян у суспільство з метою його організації, а також визначення першочергових завдань розвитку на початкових етапах потребує чіткої та осмисленої політичної та законодавчої регламентації. На жаль, Україну без особливої впевненості можна називати правовою державою, хоча Конституція наголошує на протилежному. Держава потребує всестороннього регулювання, контролю, захисту її територій та населення, підтримання рівня правопорядку та життєдіяльності не тільки в окремих населених пунктах, але й на всій території загалом. Для досягнення поставлених перед Україною цілей ще у 1991 р. були створені законодавча, виконавча та судова гілки влади, які виконанням поставлених на них завдань повинні забезпечити функціонування держави як єдиного цілого та створити з достатньо молоді європейської держави могутнього конкурента лідерам Європейського співтовариства.

Проблеми створення поліції в Україні передбачають велику кількість питань стосовно законодавчого та нормативного регулювання

цього процесу. В останні роки проблема створення поліції в Україні все частіше постає в політичній сфері, але для успішного вирішення даної проблеми та реалізації цілей щодо створення оновленої системи правоохоронних органів необхідне чітке науково-практичне вирішення основоположних моментів проведення вказаної реформи. Проблеми реформування системи органів внутрішніх справ України в систему поліцейських органів присвячена достатньо велика кількість наукових праць, а саме праці А. П. Головіна [2], М. В. Лошицького [3], П. П. Михайленка [4], О. М. Каплі [5], В. М. Білика [6], В. А. Ліпкана [7], В. О. Іванцова [8] та інших авторів. Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить про актуальність даного питання, але огляд наукового матеріалу свідчить про невизначеність стосовно питання необхідності створення поліції в Україні та механізму цього перетворення. Тому завданням статті є дослідження питання актуальності та необхідності зміни сучасної української міліції на поліцію, а також визначення проблемних питань запропонованих шляхів реформ.

Глибокі зміни соціально-економічних і політико-правових умов функціонування системи МВС України, курс нашої країни на євроінтеграцію, а отже, на чітку відповідність роботи міліції до європейських стандартів правоохоронної діяльності детермінують відхід від радянської моделі і потребу в переході від карального до соціально-сервісного змісту діяльності.

Реформування системи МВС України вимагає створення демократичного громадянського контролю за органами внутрішніх справ та підвищення рівня довіри суспільства як результату формування сучасного позитивного іміджу працівника поліції.

Шлях реформ, що відбувалися в країні, був доволі тернистим, але в певній мірі приніс очікувані позитивні результати. Останнім часом Україна потерпає від низки реформ, що пов'язані з удосконаленням судової системи та приведенням системи органів внутрішніх справ України до європейського зразка. Виникає велика кількість спорів та протиріч з приводу проведення докорінної реформи органів внутрішніх справ. Тому доцільно розглянути позитивні та негативні фактори, що можуть виникнути на ті цих перетворень.

Актуально розглянути питання формування поліції в Україні, виходячи з її основних принципів та завдань, що на неї покладаються, та використовуючи наявний власний та західний досвід функціонування та створення органів системи правопорядку.

Враховуючи загальнонаціональні конституційні принципи, охарактеризовані Ю. М. Тодікою, а саме народовладдя; державний суверенітет; пріоритет прав і свобод людини і громадянина; унітаризм; поділ влади; соціальну, демократичну, правову державу; верховенство права; політичний і економічний плюралізм; законність; свободу особи та її розвиток; рівноправність усіх громадян незалежно від національності та інші чинники; оптимальне по-

єднання форм прямої та представницької демократії, варто наголосити, що система органів виконавчої влади реалізує свої функції, керуючись зазначеними вище принципами, які є визначальними засадами, головними ідеями функціонування, що закріплюють закономірності розвитку економічної, політичної та соціальної систем суспільства, правовий статус людини і громадянина, які повинні братися до уваги при створенні поточного галузевого законодавства [9, с. 62]. Так і система правоохоронних органів держави, яка є неодмінною складовою виконавчого апарату будь-якої держави, має організовувати діяльність, спрямовану на дотримання зазначених принципів як громадянами країни та особами, котрі проживають на її території, так, власне, і самими представниками органів влади. Однак, беручи до уваги специфічність покладених на органи внутрішніх справ функцій, необхідним стає визначення особливих принципів діяльності такої системи з урахуванням новітніх світових тенденцій, власного досвіду та вже існуючих науково-практичних парадигм.

Так, Концепція реформування системи правоохоронних органів України від 2009 р. визначає принципи, на яких має ґрунтуватися вся система правоохоронних органів: законність; додержання прав і свобод людини і громадянина; захист демократичних цінностей суспільства; деполітизація та позапартійність; єдиноначальність і колегіальність при розробці і прийнятті важливих рішень; поєднання гласних і негласних методів і засобів діяльності; пріоритетність функцій попередження і профілактики правопорушень; взаємодія з державними органами, органами місцевого самоврядування і військовими формуваннями; співпраця з громадянами, об'єднаннями громадян та неурядовими організаціями; відкритість для демократичного цивільного контролю. Зазначення принципів достатньо для продовження формування нової системи правоохоронних органів, але в зазначеному переліку явно проглядаються пережитки радянського минулого з більш жорстким та авторитарним характером діяльності правоохоронних органів. Так, відсутність закріплення таких принципів, як легітимність, прозорість, підзвітність, підпорядкованість цивільній владі, безпека поліції, відданість демократизації суспільства та правам людини, які Натан В. Піно та Майкл Д. Вятровські називають основними при створенні сучасної демократичної моделі системи поліціювання в світі, унеможливорює створення системи органів поліції в Україні на кшталт європейських країн [10]. На думку сучасних вчених та дослідників, головними принципами, на яких має базуватися вся діяльність держави, а особливо такої специфічної та складної системи, як система органів внутрішніх справ України, мають бути принципи, що визначають діяльність поліції не в інтересах держави, а в інтересах людей та громадян, які наділені великим обсягом прав відповідно до Конвенції ООН про захист прав людини і основоположних свобод 1949 р.

Тобто, коротше кажучи, система принципів діяльності та функціонування органів внутрішніх справ має будуватися на принципах служіння не правлячій політичній силі в державі, а народу, людині, громадянину, які поклали на плечі правоохоронних органів нелегке завдання з підтримання правопорядку та захисту їхніх інтересів.

Беручи до уваги, що в Україні відбувається поетапний перехід до європейських стандартів організації роботи правоохоронних органів, хочеться зазначити, що майбутні працівники поліції повинні будуть розуміти, «що владу їм надали громадяни, котрих вони оберігають, а не просто службовці, які склали присягу. Такі працівники поліції мали б застосовувати мінімум сили, бути моральними, не терпіти «карального ухилу» та неправомірних дій, боротися не зі злочинністю, а за справедливість, прагнути запобігати злочинності, а не просто на неї реагувати, а також сягати якомога вищого ступеня відповідальності за діяльність кожного й усіх разом, цілої організації» [11, с. 38–39].

Майже такими ж словами В. В. Марков визначає сучасні спонукальні шляхи удосконалення правоохоронної діяльності та способи досягнення її цілей, говорячи, що «всебічне стимулювання працівників, а в першу чергу це створення сприятливих умов праці, розвиток у кожного працівника відповідального ставлення до виконання поставлених завдань, сприяє об'єднанню навколо вирішення головної цілі» [12, с. 422]. З наведеного можна дійти першочергового висновку, що реформація в Україні, що нині відбувається, повинна мати на меті не звичайне злизування російських чи європейських реформ та перейменування міліції у поліцію, а встановлення пріоритетів закріплення сучасних принципів поліціювання (або міліціювання), визнання пріоритету забезпечення належних, що спонукають до чіткого та якісного виконання покладених на працівника органу внутрішніх справ завдань, умов, які в свою чергу зменшують корупційну обстановку в системі.

Повертаючись до аналізованої проблеми створення дієвої та сучасної поліцейської системи в Україні, необхідно згадати про зміни, які останнім часом відбулися у сфері кримінальної юстиції. Головною зміною в Україні минулого року було прийняття Кримінального процесуального кодексу України [13], який містить норми посилення ще на неіснуючу, а лише перспективну систему правоохоронних органів України. Набрання чинності Кримінальним процесуальним кодексом стає нині значним поштовхом до активних перетворень у системі органів внутрішніх справ України.

Багато було непорозумінь з приводу проекту закону про поліцію № 10688 від 03.07.2012, внесеного на розгляд Верховної Ради України народними депутатами В. М. Грицаком та В. І. Коновалюком, які закінчилися відкликанням проекту закону. Як відомо, правоохоронна діяльність в державі не може базуватися лише на єдиному законі, тому поряд з розробкою нового проекту закону про поліцію

чи міліцію (назва не відіграє важливої ролі в сучасних реаліях) повинна проходити одночасна розробка змін до маси нормативних актів, які врегульовують діяльність органів внутрішніх справ України.

Зупинимось на останніх подіях на шляху перетворення міліції в Національну поліцію. 10 січня 2013 р. на засіданні Комітету Верховної Ради з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності заступник міністра внутрішніх справ України С. П. Черних сказав: «Реформування міністерства на першому етапі доцільно розпочати з створення національної поліції України як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого буде направлятися та координуватися Кабінетом Міністрів через міністра внутрішніх справ» [14]. До складу національної поліції має відноситися кримінальна, фінансова, транспортна, спеціальна поліція та поліції цивільної безпеки, а основними завданнями національної поліції має бути: забезпечення громадської безпеки і безпеки дорожнього руху, боротьба із злочинністю, захист прав і свобод громадян, розслідування злочинів. За його словами, очікується, що практичний етап реформування органів внутрішніх справ планують реалізувати впродовж 2 років. Він також зазначив, що для перетворення міліції на поліцію необхідно змінити вже існуючий Закон України «Про міліцію» [15] або прийняти новий закон «Про поліцію». Крім цього, було наголошено на необхідності на другому етапі реформування створити Державне бюро розслідувань та провести реформу Внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України. Отож, підбиваючи підсумок виступу заступника міністра, необхідно зазначити, що жодних конкретних кроків у напрямі висловленого реформування не було названо, тому вважаю за необхідне внести деякі пропозиції щодо сутності нових законодавчих положень стосовно поліції в Україні.

По-перше. Варто визначитися зі складом національної поліції. Так, виходячи зі змісту функцій «нової» поліції, її основними службами мають бути:

- оперативні служби, що націлені на виконання оперативних завдань та доручень (кримінальна поліція);
- поліція, що забезпечує громадський спокій та громадський порядок (поліція громадської безпеки);
- служба, до компетенції якої мають бути віддані питання розслідування економічних злочинів (фінансова поліція);
- транспортна поліція;
- поліція з підтримання правопорядку на дорогах (автомобільна інспекція);

спеціальні підрозділи поліції, призначені для проведення спецоперацій та охорони суддів і посадових осіб.

Враховуючи те, що реформи проводяться на тлі європейської інтеграції, важливим питанням залишається визначення механізму підпорядкування фінансової поліції. Європейські країни, такі як Італія, Іспанія, Швеція, Угорщина та Австрія, мають у складі Міністерства фінансів органи, подібні до запропонованої фінансової

поліції. Фінансова поліція повинна об'єднати в собі функції податкової міліції, фінансової розвідки та оперативно-розшукової діяльності у сфері протидії економічним злочинам [16]. Підбиваючи підсумок, варто наголосити на тому, що підпорядкування фінансової поліції Міністерству фінансів має позитивні моменти для Міністерства внутрішніх справ України. Так, фінансування даного органу буде відбуватися за рахунок коштів Міністерства фінансів, що дозволить зробити значні вклади в розвиток «нової» поліції Міністерства внутрішніх справ України; зменшиться кількість паперових справ у районних органах міліції, які реально заважають вести провадження з інших кримінальних справ.

Для демократичних країн, а саме такою хоче бути Україна, характерною ознакою демократії є децентралізація поліції, тобто поряд із наявністю федеральної (національної) поліції існує структура муніципальної (місцевої) поліції, створеної органами місцевого самоврядування відповідних територіальних одиниць, що функціонує в межах визначених законом повноважень. Доцільність її існування обґрунтовується не лише традиціями організації влади в окремих країнах, а й необхідністю децентралізації в галузі охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю, захисту прав людини і громадянина.

Формою такої децентралізації є муніципальні поліцейські формування, які існують у більшості розвинених країн. Підходи до їх формування, структури та завдань різні, проте є і спільні ознаки. Практично всюди муніципальна поліція включає «зовнішню службу» – поліцію, яка займається патрулюванням, іноді до неї входять бригади кінної міліції та групи співробітників зі службово-розшуковими собаками. Є в цій системі дорожньо-транспортні відділи, відповідальні за організацію дорожнього руху та розслідування дорожньо-транспортних пригод, а також адміністративні відділи. Під контролем останніх – забезпечення реалізації на місцевому рівні законодавства про видачу ліцензій, підприємництво, про правила торгівлі тощо. У віданні муніципальної поліції перебувають служби у справах дітей та служби по боротьбі з проституцією та наркоманією. Іноді ще є підрозділи поліції, які здійснюють нагляд за правилами перебування та проживання іноземців на території, підвідомчій цим поліцейським органам [17]. Так, ще у 2011 р. В. А. Ліпкан зазначив, що задля ефективного функціонування територіальних органів поліції необхідно створити муніципальну поліцію як складову національної [7].

По-друге. Будь-яка реформа в державних органах та й загалом у системі влади завжди потребує значного вкладання коштів. Враховуючи, що рівень внутрішнього валового продукту в країні не сягає значних висот, а тому бюджетний кошторис не «планує» збільшуватись в наступні роки, владі необхідно чітко визначити ті сфери державного управління, за рахунок яких відбуватимуться реформи в органах внутрішніх справ. Зі слів урядовців виходить, що реформація в Міністерстві внутрішніх справ України відбу-

деться шляхом звільнення працівників міліції та прийняття на роботу вже співробітників поліції. Однак не варто забувати про Закон України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [18], в якому зазначено, що працівники міліції при звільненні з органів внутрішніх справ мають право на одноразову грошову допомогу, розмір якої складає 50 відсотків місячного грошового забезпечення за кожний повний календарний рік служби. Таким чином, у разі сукупного звільнення всіх працівників міліції зі служби розмір грошової допомоги перевищить визначений Бюджетом кошторис. Тому процедура переатестації працівників міліції у співробітників поліції має проходити шляхом переведення на поліцейські посади в порядку переміщення по службі.

По-третє. Зміни нормативної бази, що мають відбуватися зі змінами в структурі Міністерства внутрішніх справ України, повинні супроводжуватись великою кількістю змін до нормативних документів країни. Але останнім часом зміни відображаються лише в одному правовому акті, що є головним нормативним документом реформи, що триває. Це призводить до величезної кількості правових колізій та прогалин в законах. Тому необхідно одночасно з прийняттям основного закону, наприклад закону України «Про поліцію», прийняти закон про внесення змін до великої кількості нормативно-правових актів з метою уникнення колізій та прогалин.

Отже, говорячи про час реформ в органах внутрішніх справ, не треба забувати, що можливість її проведення залежить від великої кількості факторів, що сприятимуть благополучному проведенню реформи. Так, основними з них є:

- законодавче закріплення основних принципів діяльності та завдань правоохоронних органів;
- чітке законодавче врегулювання усіх інших сфер життєдіяльності суспільства, що пов'язані з діяльністю органів правопорядку;
- конкретна визначеність з функціями та завданнями кожного підрозділу або служби в органах внутрішніх справ;
- визначення джерела фінансового забезпечення реформ;
- поступовість реформування задля надання можливості працівникам міліції перебудувати свій професійний світогляд та усім іншим прилаштуватися до змін.

Підбиваючи підсумки викладеному, варто наголосити на тому, що Україна вже готова до поступових євроінтеграційних процесів, у тому числі й до реформи системи органів внутрішніх справ, але неостаточна визначеність між векторами реформування призводить до виникнення конфлікту інтересів та призупинення названих процесів.

Список використаних джерел: 1. У Європі порадили Україні не гратися з правилами / Українська правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2010/03/31/4902299/>. 2. Головин А. П. Административно-правовые основы украинской полицистики / А. П. Головин // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. – 2002. – № 2. – С. 144–154. 3. Лошицький М. В. Реабілітація поліцейського права /

- М. В. Лошицький // Право України. – 2002. – № 7. – С. 95–99. 4. Михайленко П. Міліція чи поліція? / П. Михайленко // Міліція України. – 2006. – № 12. – С. 16–17.
5. Капля О. До питання реформування ОВС України в умовах інтеграції нашої держави до Європейського Союзу / Олександр Капля // Актуальні проблеми управління та службово-оперативної діяльності органів внутрішніх справ у сучасний період розвитку державності України : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., Київ, 26 жовт. 2007 р. – 2008. – С. 43–45. 6. Білик В. М. Організаційно-правові засади реалізації поліцейської функції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Білик Вадим Миколайович. – К., 2008. – 20 с. 7. Ліпкан В. А. Засади формування поліції в Україні / В. А. Ліпкан // Реформування районного органу внутрішніх справ : матеріали круглого столу (Київ, 26 трав. 2011 р.). – К. : ФОП Ліпкан О. С., 2011. – С. 24–27. 8. Іванцов В. О. Сучасні тенденції реформування ОВС України / В. О. Іванцов // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку : збірник матеріалів IV Міжнар. наук.-практ. конф. (21–22 трав. 2011 р.) / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ, Сумська філія. – Суми : Папірус, 2011. – С. 344–347. 9. Конституційне право України : підручник / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – К. : Ін Юре, 2002. – С. 62. 10. Pino N. The Principles of Democratic Policing / Nathan Pino and Michael D. Wiatrowski // Democratic Policing in Transitional and Developing Countries / ed. by Nathan Pino and Michael D. Wiatrowski. – Hampshire : Ashgate, 2006. – P. 69–97. – (Interdisciplinary Research Series in Ethnic, Gender and Class Relations).
11. Піно Н. В. Принципи демократичного поліціювання / Натан В. Піно, Майкл Д. Вятровські // Демократичне поліціювання : зб. наук. ст. / за заг. ред. О. М. Бандурки та Дж. Перліна ; наук. редактор О. В. Тягло. – Л. : Астролябія, 2011. – С. 36–48. 12. Марков В. В. Щодо управління персоналом органів внутрішніх справ / В. В. Марков // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 422–425 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12mvvovc.pdf>.
13. Кримінальний процесуальний кодекс України. – Х. : Право, 2012. – 392 с. 14. Украинскую милицию переименуют в полицию / Украинские новости : Сегодня.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.segodnya.ua/ukraine/Ukrainskuyu-miliciyu-pereimenuyut-v-policiyu.html>. – 10.01.2013. 15. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. 16. В Україні створюють фінансову поліцію / Коммерсант-Украина ; Zn.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dt.ua/ECONOMICS/v_ukrayini_stvoryat_finansovu_politsiyu.html. – 30.05.2012. 17. В Україні замінять міліцію на поліцію! / Могилів-Подільська правда ; підгот. М. О. Саволюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mogpod.blox.ua/2013/01/V-Ukrayini-zaminyat-militsiyu-na-politsiyu.html>. – 13.01.2013. 18. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : закон України від 9 квіт. 1992 р. № 2262-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29. – Ст. 399.

Надійшла до редколегії 23.04.2013



Селюков В. С. От милиции к полиции: правовые проблемы, факторы, векторы реформирования

Рассмотрены основные вопросы, относящиеся к процессу и необходимости подготовки нормативно-правовой базы Украины к превращению украин-

ской милиции в полицию. Определены позитивные и негативные стороны процесса реформирования системы правоохранительных органов Украины. Выделены и проанализированы факторы, которые будут способствовать успешному проведению данной реформы.

Ключевые слова: полиция, реформа милиции, национальная полиция Украины, муниципальная полиция, финансовая полиция.

Seliukov V. S. From militia to police: legal problems, factors, vectors of reformation

The article describes the main issues related to the process and necessity of development a legal and regulatory framework of Ukraine to turn Ukrainian militia into police. Identified the positive and negative aspects of the reforming process of the system of internal affairs in Ukraine. Reviewed and analyzed the factors which will promote this reform.

Keywords: police, police reform, national police of Ukraine, municipal police, finance police.

