

## ПРИНЦИПИ ТА ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ (НА ДОСВІДІ КРАЇН ПРИБАЛТИКИ)

### PRINCIPLES AND WAYS OF REFORMING LAW ENFORCEMENT SYSTEM (EXPERIENCE OF BALTIC COUNTRIES)

Фільштейн М.В.,

старший слідчий СУ ГУ Національної поліції  
в Кіровоградській області

У статті розглянуті принципи побудови поліції в країнах Прибалтики. Також розглянута роль міністерств внутрішніх справ у правоохоронній системі. Можливість використання досвіду країн Прибалтики при реформуванні правоохоронної системи України.

**Ключові слова:** поліція, Міністерство внутрішніх справ, децентралізація, демілітаризація, демократизація, реформи поліції.

В статье рассмотрены принципы построения полиции в странах Прибалтики. Также рассмотрена роль министерств внутренних дел в правоохранительной системе. Возможность использования опыта стран Прибалтики при реформировании правоохранительной системы Украины.

**Ключевые слова:** полиция, Министерство внутренних дел, децентрализация, демилитаризация, демократизация, реформы полиции.

In the article principles of police in Baltic countries. Also role interiors judicial system. The ability to use experience of Baltic countries in reforming law enforcement system in Ukraine.

**Key words:** police, interior, decentralization, demilitarization, democratization, reform of police.

**Актуальність теми.** Україна знаходиться в умовах затяжної кризи, виходом з якої є проведення кардинальних реформ у всіх сферах життя. Одним із напрямів реформування українського суспільства є реформування правоохоронної сфери і, в першу чергу, органів внутрішніх справ. Вважається, що початком реформ у сфері внутрішніх справ є прийняття Закону України «Про Національну поліцію», на підставі якого була створена патрульна поліція. Зрозуміло, це лише перший крок – заміна ППСМ і ДАІ патрульною службою поліції лише в окремих населених пунктах України не є глобальним вирішенням проблеми вкрай низької ефективності діяльності органів правопорядку, що пов'язано з корупцією, відсутністю матеріальних і моральних стимулів у роботі правоохоронців, матеріально-технічного забезпечення правоохоронної діяльності.

Законодавець, приймаючи Закон України «Про Національну поліцію», зробив ще один крок реформування сфери органів внутрішніх справ, що базується на досвіді реформування європейських правоохоронних систем, у тому числі, країн Балтії: Латвії, Литви, Естонії. Мова йде про те, що реформування поліції цих та інших держав Європи базувалося на принципах деполітизації, децентралізації, демілітаризації та демократизації [1, с. 51].

**Виклад основного матеріалу.** На думку дослідників, деполітизація полягає у розмежуванні політичного і фахового керівництва. «Політичне керівництво здійснюється міністром внутрішніх справ на рівні формування політики, розроблення стандартів, інструкцій тощо, а фахове – начальником національної поліції та керівниками відповідних підрозділів

на рівні оперативного управління». «Деполітизація означає також незалежність поліції від політичного та іншого впливу і підпорядкованості поліції лише закону» [1, с. 52–54].

Основною структурною моделлю прийнято вважати входження поліції в систему МВС на правах окремого департаменту. Це пов'язано з тим, що країни Балтії є державами невеликими за територією та населенням, а тому, крім поліції, до складу МВС входять органи безпеки, прикордонна служба тощо.

У політичних колах України також широко обговорюється питання підпорядкування МВС України також прикордонної та митної служби, можливо інших органів виконавчої влади. Ми вважаємо, що це було б помилковим рішенням, так як, враховуючи політичний стан країни, є небажаною концентрація влади в одних руках. Одночасно слід зазначити, що реформаторами обраний, на наш погляд, інший шлях взаємовідносин МВС і поліції, що витікає зі змісту зазначеного закону – Національна поліція взагалі не є частиною структури МВС. Натомість, Міністр внутрішніх справ залишається фігурою політичною, на яку покладається обов'язок визначення цілей та стратегії правоохоронної діяльності, та створення належних умов для їх досягнення. Закон не дає Міністру повноважень втручатися в оперативно-службову діяльність поліції, розгляд конкретних справ, визначення шляхів вирішення конкретних питань професійної діяльності.

Таким чином, реформа міліції (поліції) не може бути успішною без реформування всієї системи органів внутрішніх справ, в також прокуратури та судів, отримані позитивні результати будуть знищені

діями корумпованих прокурорів та суддів. Викликає глибоке занепокоєння, що поряд із активним реформуванням органів внутрішніх справ не здійснюються кардинальні кроки по реформуванню органів безпеки, прокуратури та суду. Все, що стосується цих органів, носить поверховий косметичний характер, відчувається бажання не допустити вплив суспільства на їхнє внутрішнє життя, залишити недоторканими корумповані кадри.

Це є глибокою помилкою, так як до теперішнього часу прокуратура тримає всі важелі розслідування злочинів, пов'язаних із корупцією, а служба безпеки, як закрита структура, також не допустить громадський контроль над собою. Що стосується судового корпусу, то зрозуміло, що виносити рішення проти своїх колег вкрай не вигідно і не бажано. Ось чому за офіційною статистикою найбільше осіб притягається до кримінальної відповідальності за корупційні діяння саме з числа працівників міліції, а зараз поліції. В суспільстві створюється помилкове враження, що самими корумпованими є працівники органів внутрішніх справ, міліції (поліції), а тому основні удари наносяться саме по них.

Після розвалу Радянського Союзу держави Балтії поставили за мету змінити саму психологію працівників поліції та органів внутрішніх справ. За основу взята модель організації охорони громадського порядку, яка отримала в світі назву «community policing», сутність якої у встановленні партнерства поліції та населення, коли діяльність поліції є своєрідною послугою (сервісно-орієнтовний підхід). Як зазначає Є.В. Курінний, «це не данина міжнародній «управлінській моді», а обов'язкова ознака демократичного суспільства» [2, с. 41].

Реформування поліції розпочалося в державах Балтії з блоку громадської безпеки шляхом створення патрульної поліції. Це пов'язано з тим, що блок громадської безпеки в меншій мірі зазнає впливу з боку інших процесів, що проходять у суспільстві.

Створення Національної поліції України також розпочалося зі створення патрульної поліції, яка продовжує виконувати функції ППС та ДАІ, але вона створена шляхом набору нових кадрів на конкурсній основі. Реформування інших підрозділів поліції ще фактично не розпочалося, але нагальним є структурування цих підрозділів, а особливо – визначення місця органів досудового розслідування в системі поліцейських органів із метою відокремлення від оперативної діяльності для забезпечення прав та свобод громадян від свавілля.

Децентралізація в країнах Балтії означала поділ поліції на місцеву (муніципальну) та національну. Так, муніципальна поліція Литви була створена в 1997 році. Зрозуміло, що на територіальні органи поліції було покладено, в першу чергу, забезпечення громадського порядку, транспортної безпеки, натомість національна поліція в загальнодержавному масштабі здійснює розкриття та розслідування злочинів.

Законом України «Про національну поліцію» передбачено поділ на центральний орган управління поліцією та територіальні органи поліції [3], в складі

яких будуть знаходитися ті ж самі підрозділи, що й у центральному органі управління. Створення місцевої поліції законом не передбачено. Наразі не можна виключити той факт, що в подальшому можуть бути розділені функції і буде створена місцева поліція, так як ідея її створення давно вже обговорюється як в суспільстві, так і спеціалістами.

У цілому в Європі є намагання здійснити демілітаризацію поліції, яка на думку фахівців сприяє демократизації суспільства, враховуючи перехід до «community policing». Для української міліції мілітаризація мала свої явні ознаки у вигляді стройової підготовки та стройових оглядів, оголошення тривоги, тривожних валіз, що не мало ніякого відношення до функціональних обов'язків працівників міліції.

Сподіваємося, що в Національній поліції ці та інші «невиробничі» витрати часу дадуть можливість зосередитися на професійних обов'язках. Окрім того, ні для кого не є секретом, що працівник поліції проводить весь свій час на роботі, втрачаючи можливість спілкуватися з родиною, своїми дітьми, батьками, тобто фактично втрачає позитивні соціальні зв'язки, а тому надання необхідного часу для відпочинку буде лише стимулювати належне виконання службових обов'язків.

У країнах Балтії, як і в інших країнах Європи, демілітаризація дала можливість скоротити витрати на утримання допоміжних підрозділів, які формуються за рахунок цивільних осіб: працівників підрозділів ресурсного забезпечення, кадрового апарату, викладачів в учбових закладах поліції. Тим більше, зрозуміло, що працівниками оперативних служб та слідчими, як правило, професійні обов'язки виконуються в цивільному одязі, що також є однією з підстав для демілітаризації поліції. Намагання керівників міліції одягти всіх працівників у форму було пов'язане з ідеєю демонстрації присутності великої кількості співробітників міліції на вулиці, що одночасно свідчило про неспроможність професійно забезпечити охорону громадського порядку наявними силами та засобами.

На жаль, проведення реформи сфери органів внутрішніх справ, як іноді здається (можливо помилково), здійснюється експромтом, без належного її обґрунтування у програмних документах, які б суспільство могло отримати, щоб бачити, які цілі, завдання ставлять реформатори, і які наслідки може чекати суспільство від їх діяльності. На нашу думку, відсутнє чітке обґрунтування джерел фінансування реформ в умовах України, яка потребує на порядок більше ресурсів, ніж країни Балтії чи та ж Грузія. Лише заміна виконавців під лозунгом боротьби з корупцією не вирішить зазначених питань, тому що корупція буде відновлюватися, якщо не будуть забезпечені матеріальні потреби працівників поліції, а також не будуть виключені такі корупційні фактори, як відсутність ресурсів для професійної діяльності поліції, коли самі працівники поліції будуть знову вимушені «добувати» транспорт, пально-мастильні матеріали, запасні частини, організаційну техніку, канцелярські прилади, кошти для проведення опера-

тивно-розшукових заходів, експертних досліджень, кошти на відрядження тощо.

В Європі давно зазначали, що в Україні існує розуміння необхідності кардинальних змін, однак, як вважають дослідники, в Україні не вистачає політичної волі в розробці й реалізації програми, що вимагає радикального підходу до нової структури й корпоративного духу [4, с. 251–260].

Перехід до «community policing» є неможливим без здійснення демократизації поліції, яка полягає, як показує досвід поліцій країн Балтії, в беззаперечному наданні пріоритету правам людини над усіма іншими інтересами, що реалізується через чітку орієнтацію особового складу на дотримання законності, моральності, чуйності, незаангажованості, високій професійності, встановленні ефективної системи підзвітності, що дає можливість досягати реальних, а не паперових результатів, активному цивільному контролю.

Важливу роль при реформуванні поліції грає ментальність нашого народу, яку необхідно враховувати в процесі підготовки нових кадрів, і не тільки полі-

ції, а працівників інших правоохоронних структур. Прагнучи до Європи, ми повинні розуміти, що шлях до Європи – це шлях виховання в собі тих цінностей, які є основоположними для ЄС.

Слід нагадати, що перед вступом до ЄС Латвії, Литві, Естонії були висунуті вимоги, в тому числі, в правоохоронній сфері, а саме: створення ефективної системи управління поліції, надання їй необхідних повноважень, наявність кваліфікованого персоналу і технічного обладнання, забезпечення можливості вести боротьбу з організованою злочинністю, з незаконним обігом наркотиків та міжнародною торгівлею зброєю, конфіскувати доходи, отримані злочинним шляхом, та запобігати відмиванню грошей [5].

Досвід держав Балтії свідчить про те, що досягнення позитивної мети потребує значного часу, але є всі підстави вважати, що реалізація тих реформаторських заходів, що були здійснені в Латвії, Литві, Естонії, враховуючи українські реалії, можуть також дати позитивний результат і, в першу чергу, довіру суспільства до Національної поліції України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Реформування органів внутрішніх справ у відповідності до європейських стандартів. Збірник матеріалів. Київ, 2012. – 150 с.
2. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування: дис. ... на здобуття наук. зван. докт. юрид. наук : 12.00.07 / Є.В. Курінний. – Київ: Нац. академія внутр. справ України, 2004. – 428 с.
3. Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII. – Верховна Рада України. – Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: [/http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19).
4. Реформування поліції в країнах Центральної та Східної Європи. Процес і прогрес / П. Абрахам, Д. Баркач, А. Бек та ін.; під ред. М. Капаріні, О. Мареніна; Передмова О.Н. Ярмиша. – К., 2005. – 296 с.
5. Пакт попереднього вступу щодо питань боротьби з організованою злочинністю, укладений між державами-учасницями Європейського Союзу і країнами Центрально-Східної Європи та Кіпру, які є кандидатами на вступ до ЄС (Doc. 498Y0715(01)). – Офіційний вісник № C220, 15/07/98: 0001–0005 [Pre-Accession Pact on organised crime between Member States of European Union and applicant countries of Central and Eastern Europe and Cyprus' (Doc. 498Y0715(01)). Official Journal C220, 15/07/98: 0001–0005.