

# ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЯК ПРЕВЕНТИВНИЙ ФАКТОР ПОРУШЕНЬ ПРАВ ЛЮДИНИ



**О. МАРТИНЕНКО**

*доктор юридичних наук, доцент,  
начальник управління моніторингу дотримання  
прав людини в діяльності органів  
внутрішніх справ —  
помічник Міністра МВС України*

Більшість фахівців у сфері поліцейстики розглядають реформування органів внутрішніх справ (далі — ОВС) як обов'язкову умову становлення правової держави та формування дієвої системи забезпечення прав людини. Протягом останніх років організаційно-правові питання процесу реформування ОВС України були предметом розгляду в численних працях вітчизняних науковців, у тому числі М. Ануфрієва, О. Бандурки, О. Негодченка, О. Ярмиша. Проте аналіз основних принципів реформування з точки зору їх відповідності вимогам захисту прав людини у діяльності сучасної поліції залишається предметом, що потребує на додаткову увагу.

З урахуванням відмінностей у статусі європейських поліцейських інституцій та вітчизняних правоохоронних органів слід зауважити, що визначення статусу та ролі поліції в європейському суспільстві є результатом тривалого реформування поліцейських інституцій, відправною точкою якого стали принципи, закладені у

1979 р. «Декларацією про поліцію» та Європейському кодексі поліцейської етики 2001 р. Розуміючи основну функцію поліції як сприяння у забезпеченні безпечного та справедливого соціального оточення, в якому права і відповідальність індивідуумів, сімей та громад відповідним чином збалансовані, європейське суспільство висунуло перед національними урядами завдання реформування поліції в професійний деполітизований і ефективний інститут, що ґрунтується на принципах верховенства закону, ринкової економіки і толерантності стосовно культурних, релігійних та етнічних груп.

Для більшості країн Європейського Союзу виконання цих вимог стало можливим за умови реформування, яке відбувалося за такими провідними принципами, як: верховенство закону; деполітизація; демілітаризація; децентралізація; підзвітність та прозорість у роботі; тісна співпраця з населенням та місцевими громадами; професійна підготовка персоналу [1, 10–12]. Зважаючи на те, що процес перетворень

© О. Мартиненко, 2009

ОВС України, ініційований у березні 2008 р. відповідним Указом Президента № 245/2008, має здійснюватися в руслі європейської правової доктрини в галузі дотримання прав людини правоохоронними органами, доцільно розглянути зміст зазначених принципів, які можуть бути покладені в основу реформування національних правоохоронних органів.

*Верховенство закону.* При здійсненні своїх функцій органи внутрішніх справ повинні діяти тільки на підставі закону, дотримуватись особистих прав громадян і не вчиняти довільних або протиправних дій. Це є основним принципом для правової держави й діяльності силових структур в умовах демократії. Забезпечене у такий спосіб верховенство закону в діяльності ОВС має зосереджуватися не лише на тому, *що* робиться, а й на тому, *як* це робиться. Це також передбачає, що ті, хто створює, тлумачить або застосовує закон, самі йому підкоряються. Від персоналу органів внутрішніх справ очікується, що він буде прикладом у слідуванні законам, застосування яких він забезпечує.

При виконанні своїх обов'язків посадові особи правоохоронних органів зобов'язані дотримуватися міжнародних норм у галузі прав людини, імplementованих державою у встановленому порядку, а також рішень міжнародних організацій, до виконання яких приєдналася держава (ООН, ОБСЄ, Рада Європи тощо), про що в національних законодавствах повинні бути відповідні положення [2, 43–45].

Принцип верховенства закону передбачає також першочергове закріплення у законодавчих актах максимально деталізованого спектру завдань, функцій та повноважень, що має зменшити ризик зловживання правоохоронцями власними дискреційними

повноваженнями та як результат — мінімізувати ризик порушення закону. Останнє положення є особливо актуальним для нормативної бази діяльності ОВС України, яка відрізняється надзвичайною різноманітністю законодавчих, міжвідомчих та відомчих норм з дисбалансом на користь останніх, що на практиці призводить до суперечностей між законним і підзаконним рівнями регулювання роботи персоналу. Доволі ефективним заходом у цьому разі, як засвідчує практика європейських країн, є максимальна регламентація дій посадових осіб шляхом розроблення деталізованих нормативно-правових актів, настанов, рекомендацій, що передбачають усі можливі варіанти поведінки персоналу в стандартних та нестандартних ситуаціях [3, 417].

*Деполітизація.* Якщо проаналізувати діяльність поліцейських структур різних країн, то навряд чи знайдемо хоч будь-який приклад повної незалежності органів внутрішніх справ від політики, або «повної деполітизації». До найбільш відвертих способів маніпулювання належать спроби політичних лідерів змусити поліцію виконувати певні завдання, не передбачені законом та не підкріплені легітимними рішеннями державних органів влади. Такими ж відвертими є випадки створення або ліквідації окремих підрозділів поліції для досягнення політичних та особистих цілей цих лідерів. Іншим прикладом є постійна тенденція призначати на керівні посади поліції осіб, від яких очікується політична відданість та групова лояльність до певних політичних партій або громадських груп.

Таким самим прикладом маніпуляції можна вважати процес регулювання етнічного, гендерного чи релігійного складу поліції, оскільки якісний

склад персоналу завжди відображає політичні тенденції урядів. Більш завуальовано виглядають численні приклади безперервного оновлення законодавства про поліцію з приходом до влади нових лідерів, перегляду ними пріоритетів та стратегій реформування органів внутрішніх справ, зміни підходів до підготовки персоналу тощо.

Існування наведених прикладів, на жаль, є цілком закономірним явищем, оскільки поліція завжди і всюди є частиною політики. Робота поліції є обов'язковим суб'єктом внутрішньої політики і саме через політичні процеси набувають своєї чинності та закріплюються у національному законодавстві нові моделі поліцейської діяльності. Тобто реформа органів внутрішніх справ — це завжди політичний процес. І говорючи про деполітизацію органів внутрішніх справ, ми маємо розуміти, що може йтися не про абсолютну їх незалежність від політики, що є неможливим навіть теоретично, а про те, щоб політичний вплив був мінімізований у практиці роботи правоохоронних органів.

Шляхами такої мінімізації може бути: заборона на членство у політичних партіях для працівників органів внутрішніх справ та носіння ними політичних значків і символів; заборона на діяльність політичних партій у приміщеннях поліції, на обговорення політичних питань під час службових нарад; обмеження на надання політичним партіям підтримки з боку персоналу поліції.

Сутність принципу деполітизації, таким чином, полягає у вимозі до національних урядів розробити дієві механізми, що мають забезпечити недоторканність і захист системи органів внутрішніх справ від можливого тиску з боку політичних структур та зробити мінімальним негативний вплив політичних факторів на ефективність роботи поліції.

*Демілітаризація.* Вихідним положенням цього принципу є розуміння того, що поліція, виконуючи у суспільстві сервісну функцію та сприймаючи громадян як клієнтів та партнерів, повинна мати іншу організаційну структуру, ніж військові підрозділи.

Проте досвід Центральної та Південно-Східної Європи вказує на те, що найнебезпечнішою є не стільки мілітаризована структура поліцейських підрозділів, скільки спорідненість внутрішньої культури армії та поліції як наслідок тоталітарної, мілітаризованої системи радянського періоду. У тоталітарних державах поліція як частина військової структури повністю переймає військові цінності, систему стосунків, стереотипи поведінки. У період реформування позбутися цього історичного багажу доволі складно, тому часто поліція продовжує використовувати цілком мілітаризовану тактику охорони правопорядку та стиль управління персоналом [1, 28–35].

*Децентралізація.* Сучасною теорією управління децентралізація розглядається як один із основних управлінських механізмів підвищення гнучкості, ефективності органів влади, так само як і засіб захисту інтересів громадян від свавілля держави. Цей принцип вимагає саме управлінських, а не структурних змін, оскільки результатом його втілення має стати децентралізація прийняття рішень, відповідальності та розподілу ресурсів, які є необхідними для ефективного та оперативного реагування поліції на місцевому рівні. Реалізація принципу децентралізації традиційно вбачається у започаткуванні в національних системах правоохоронних органів підрозділів муніципальної поліції.

Під муніципальною поліцією зазвичай розуміють поліцейські формування, створені органами місцевого

самоврядування різних рівнів і які перебувають у їхньому безпосередньому підпорядкуванні. Обсяг повноважень муніципальної поліції у різних країнах неоднаковий. У більшості європейських країн на неї покладено нагляд за безпекою дорожнього руху, санітарним станом населених пунктів, порядком на ринках, виконанням розпоряджень міської влади. Водночас вона відіграє роль своєрідного дублера і резерву національної поліції. У Великій Британії, Німеччині й США навпаки, муніципальною поліцією виконується основний обсяг правоохоронної діяльності із забезпечення правопорядку [4, 71–74].

Важливим є й те, що фінансування муніципальної поліції здійснюється переважно за кошти місцевої влади, що надає державному бюджету більшу стратегічну ініціативу. Муніципалітети, наприклад, можуть мати право вирішувати питання щодо відкриття або закриття поліцейських дільниць, призначати керівників місцевих підрозділів поліції, порушувати питання щодо перевірки діяльності місцевої поліції, визначати розмір фінансування поліції та надання їй матеріальних ресурсів, визначати основні напрями роботи поліції.

*Підзвітність та прозорість у роботі.* Проблема встановлення підзвітності в роботі правоохоронних органів вирішується шляхом визначення механізмів, за якими суспільство може контролювати дії правоохоронців та бути впевненим, що вони діють у рамках закону. Одним із таких механізмів постають органи державної влади, які здійснюють так званий «зовнішній» контроль за діяльністю органів внутрішніх справ — органи судової влади, прокуратури, комітети уряду, місцеві органи самоврядування, офіс омбудсмена. Іншим механізмом є підрозділи

«внутрішнього» контролю — відділи внутрішніх розслідувань, службових перевірок, розгляду скарг громадян на дії поліцейських тощо. Взаємодія форм зовнішнього та внутрішнього контролю дає змогу гарантувати належний рівень підзвітності поліції державним установам у цілому. Проте у демократичному суспільстві, крім відомчого та державного контролю, набуває своєї виняткової важливості елемент громадського цивільного контролю як гарантія рівноправної участі населення в процесі управління державою.

Принцип підзвітності суспільству, таким чином, розглядає наявність державного, громадського та відомчого контролю над діями поліції, а також готовність та відкритість самої поліції до здійснення таких форм контролю.

Передбачається, що на вимогу засадам прозорості органи внутрішніх справ започатковують окремі посади або ж навіть окремі підрозділи щодо зв'язків із громадськістю та міжнародних відносин. Цим забезпечується оперативне інформування громадян щодо діяльності та результатів роботи органів внутрішніх справ у цілому, зменшення дистанційованості у стосунках поліції з населенням шляхом проведення інформаційних кампаній, започаткування «гарячих ліній», спеціалізованих рубрик у засобах масової інформації.

Поліція також має розробити ефективні механізми розслідування випадків, коли права громадян порушуються в результаті непрофесійних або протиправних дій правоохоронців. У населення, у свою чергу, має бути доступ до інформації щодо розслідування правопорушень, вчинених поліцейськими. На правах загального доступу мають також перебувати інформаційні матеріали та документи

щодо планів та результатів роботи поліцейських підрозділів, загального бюджету та витрат, характеристик персоналу поліції (за віком, статтю, рівнем освіти та кваліфікації), контактна інформація посадовців тощо.

*Тісна співпраця з населенням та місцевими громадами.* Як свідчить досвід реформування європейських правоохоронних структур, процеси деполітизації та демілітаризації майже автоматично призводять поліцейські організації до відмови від іміджу «професійних борців із злочинністю» та переорієнтації поліцейської діяльності здебільшого на профілактику правопорушень. Відповідним чином тактика охорони правопорядку дедалі менше пов'язана із застосуванням сили та протистоянням населенню.

Згідно з принципом, що розглядається, поліцейські агенції, не відмовляючись від виконання основного завдання — охорони громадського порядку — мають змістити основний акцент своєї роботи на зв'язок із населенням, оскільки без активної та зацікавленої підтримки громадян розкриття і профілактика злочинів є малоперспективною справою. При цьому ключовою фігурою превентивної діяльності стає не «поліцейський-борець із злочинним світом», а «поліцейський-тренер», головним завданням якого має бути навчання і консультування громадян, які не бажають стати жертвою злочинних посягань. Правоохоронна діяльність, таким чином, зосереджується на безпосередньому та довгостроковому обслуговуванні населення у сфері підвищення його безпеки [5, 30–33].

Співпраця із населенням потребує, таким чином, зміни діяльності органів внутрішніх справ, коли пріоритету набуває не реагування на кримінальні прояви, а участь у вирішенні усього комплексу проблем, що виникають у

населення конкретної місцевості у сфері дотримання закону. Від поліції очікується прояв інтересу не лише до інформації, яка стосується правопорушень, а й до потреб громадян, їх проблем та ускладнень стосунків, які становлять підґрунтя для загострення криміногенної ситуації.

Серед критеріїв оцінки ефективності роботи поліцейських підрозділів також мають відбутися зміни. Як найбільш суттєві критерії, мають розглядатися якість реагування на повідомлення населення, якість стосунків громадян із працівниками поліції, активність поліцейського персоналу у вирішенні поточних проблем мешканців району, різноманітність заходів з метою зміцнення правопорядку, інтенсивність робочих зв'язків із органами самоврядування, державної влади, засобами масової інформації.

*Професійна підготовка персоналу.* До персоналу поліції традиційно пред'являються більш суворі вимоги та обмеження — від умов прийому на роботу до реалізації прав людини. Це пов'язано, насамперед, із тим, що саме поліцейські найчастіше пов'язані з виконанням рішень державної влади у вигляді примусу та відповідальністю. При цьому авторитет державної влади залежить від індивідуальної професійної компетенції правоохоронця.

Саме тому європейські стандарти передбачають, що прийнятий на службу поліцейський повинен пройти у повному обсязі не лише загальну, професійну та службову підготовку, а й отримати відповідний інструктаж із соціальних проблем, демократичних свобод, прав людини і, зокрема, з Європейської конвенції з прав людини. На практиці означений інструктаж може формуватися у вигляді семінарів або спеціальних навчальних курсів із гуманітарного права [3, 61].

Сервісна спрямованість діяльності поліції має додатково передбачати: створення спеціальної системи щоденного навчання і контролю персоналу, яка є комбінацією таких форм, як щоденне коротке обговорення проблем, що виникли, та розгляд практичних ситуацій; тренінг у сфері застосування норм права і дотримання етичних принципів; обмін індивідуальним позитивним досвідом. Особлива увага у професійній підготовці персоналу має бути приділена критеріям відбору кандидатів на посади працівників органів внутрішніх справ. Очкується, що до кандидатів на керівні посади поліцейські агенції створюють спеціальні, більш відповідальні з точки зору вимог суспільства, критерії відбору. Такими критеріями можуть бути: лідерські

якості кандидата, його вміння піклуватися про професійне зростання підлеглих, елементи стратегічного мислення, толерантність до впровадження гендерної та етнічно-збалансованої кадрової політики. Додатковою умовою відбору на посади керівників поліцейських підрозділів може бути участь у кадрових та екзаменаційних комісіях представників місцевої громади, неурядових організацій, органів місцевого самоврядування [5, 173].

Проведений аналіз основних принципів реформування європейських поліцейських підрозділів окреслює перед вітчизняними фахівцями головні напрями, за якими має формуватися стратегія перетворень ОВС України на сучасну правоохоронну структуру сервісного типу.

#### ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Реформування поліції в країнах Центральної та Східної Європи* : процес і прогрес / за ред. М. Капаріні, О. Мареніна. — К., 2005. — 296 с.
2. *Діяльність поліції в посткомуністичних суспільствах* / пер. з англ. — К., 2006. — 248 с.
3. *Мартыненко О. А.* Детерминация и предупреждение преступности среди персонала органов внутренних дел Украины. — Х., 2005. — 468 с.
4. *Губанов А. В.* Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. — М., 1999. — 288 с.
5. *Neyroud P., Beckley A.* Policing, Ethics and Human Rights. — Cullompton, 2001. — 235 p.

Видавничий Дім «Ін Юре» пропонує:

**Міжнародна поліцейська енциклопедія. Т. I: Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології / відп. ред. : Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій та ін. — К., 2003. — 1232 с.**

Том присвячено розкриттю доктринальних проблем поліцейських відносин, власне, поліцейському праву, яке розвивається з XVII—XIX ст. Поліцейське право розглядається у контексті забезпечення правопорядку, а поліцейська діяльність — у контексті охорони громадського порядку через адміністративний нагляд. Особлива увага приділяється якості поліцейської служби.

**Міжнародна поліцейська енциклопедія. Т. III: Поліцейський менеджмент : історія та сучасність / відп. ред. : Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, Є. М. Моїсєєв та ін. — К., 2006. — 1192 с.**

Том присвячено актуальним проблемам поліцейського менеджменту у контексті школи «людських відносин», організаційної культури, стратегічних концепцій управління персоналом міліції, моніторингу та впровадженню передових тенденцій діяльності у поліцейську практику.

Розраховано на курсантів (слухачів) вищих навчальних закладів системи МВС, магістрів, ад'юнктів, працівників правоохоронних органів тощо.

**Замовляйте видання за телефонами: (44) 537-51-20, 537-51-21  
або електронною поштою [sales@inyure.kiev.ua](mailto:sales@inyure.kiev.ua)  
<http://shop.inyure.kiev.ua>**