

В. Ю. Тереховадвокат,
кандидат юридичних наук
ORCID ID: 0000-0003-1923-8302

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Автором узагальнено сучасні тенденції реформи правоохоронних органів в Україні, серед яких ключове місце займає демілітаризованість, децентралізованість та політична незалежність. Зазначено, що важливими інструментами у сучасному реформуванні правоохоронних органів, з огляду на прийняття Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України до 2027 року та Державної антикорупційної програми до 2025 року, є налагодження взаємодії суспільства і правоохоронних органів, підвищення правової культури, розмежування компетенції правоохоронних органів, усунення дублювання їх повноважень, зменшення штатної чисельності співробітників правоохоронних органів, політика превенції та загальна цифрова трансформація. Здійснено аналіз існуючої нормативно-правової бази щодо реалізації реформи правоохоронної системи України, під час якого виявлено низку прогалин у законодавстві, які стосуються діяльності муніципальних органів правопорядку, добровільних помічників дільничних офіцерів поліції, формування військової поліції з метою створення оптимальної моделі військової юстиції. Сформовано основні кроки реалізації реформи системи органів внутрішніх справ, серед яких акцент зроблено на перехід на європейську модель діяльності системи Міністерства внутрішніх справ України як цивільного органу, створенню національної поліції, що має у пріоритеті превентивну, а не каральну функцію та надає поліцейські послуги, зменшенню контролю з боку центрального апарату в бік місцевих громад та органів самоврядування, пріоритету довіри населення як основного критерію оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції. Встановлено нові аспекти державної політики у антикорупційній сфері, які полягають у реформуванні антикорупційних органів, зокрема, удосконаленні кадрових процедур у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі та Національному антикорупційному бюро України, прозорості конкурсів з проведенням оцінки доброчесності та професійної етики, удосконаленні механізмів внутрішнього контролю, впровадженні єдиних етичних принципів та єдиних критеріїв і стандартів доброчесності для перевірки співробітників. Констатовано, що передбачені заходи реформування системи правоохоронних органів неможливі без реформи прокуратури, необхідними шляхами до якої має стати введення виборності посад керівників місцевих та обласних прокуратур із обмеженням строків перебування на посадах, удосконалення конкурсних засад призначення та звільнення генерального прокурора, запровадження механізму затвердження та/або погодження Генеральним прокурором міжвідомчих актів органів правопорядку з питань проведення досудового розслідування та здійснення оперативно-розшукової діяльності, законодавче врегулювання підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності.

Ключові слова: сучасні тенденції, реформа, модернізація, правоохоронна система, органи внутрішніх справ, антикорупційні органи, прокуратура.

Постановка проблеми. Сучасні тенденції реформи правоохоронних органів не можливі без системних змін у якості державних інститутів та відсутності бюрократизації і корумпованості у владі.

Ці проблеми залишаються актуальними протягом останнього десятиліття, незалежно від зміни стратегій реформування органів публіч-

ної влади та спроб реформування правоохоронної системи. Необхідно також враховувати, що євроінтеграційні процеси постійно вимагають реформи правоохоронної системи в Україні. Першопричини будь-якої реформи це незадовільні результати діяльності, недоліки того чи іншого державного органу, низький рейтинг цих органів у суспільства. Тому постає питання, що

повинно стати основою для реформування правоохоронних органів сьогодні.

Стан опрацювання. Умови модернізації правоохоронної системи України у своїх працях аналізували такі науковці як: М. Ковалів, С. Єсімов, Ю. Лозинський, О. Явтушенко, Д. Лазарева, С. Зінченко, М. Голомша, С. Фурса, Є. Фурса, наголошуючи на доцільності перетворення репресивної моделі правоохоронних органів у демократичну європейську модель.

Окремі аспекти реалізації поліцейської діяльності, взаємодії поліції із громадянами та ефективності громадського контролю, очікування суспільства від появи військової поліції в умовах реформування правоохоронної системи України досліджували: М. Лошицький, Т. Борець, Н. Лебедева, А. Ткачов, Н. Собенко, Д. Осмоловський, М. Самофалов, О. Марценюк.

Питання здійснення антикорупційної реформи задля зменшення корупції в органах державної влади та функціональних і організаційних перетворень прокуратури у світлі реформ вивчали В. Боняк, О. Нестерцова-Собакар, В. Сенько, Є. Крапивін, А. Кубаєнко, М. Хавронюк.

Метою статті є аналіз існуючої нормативно-правової бази та стану реалізації реформи у правоохоронній сфері, визначення сучасних тенденцій та пріоритетів при розробці положень концепції реформування системи правоохоронних органів України.

Виклад основного матеріалу. Загалом, для правоохоронних органів важливим є дотримання балансу між обов'язком держави захистити суспільні інтереси та необхідністю захисту основоположних прав і свобод людини та громадянина, зміна принципів діяльності системи Міністерства внутрішніх справ України, зважаючи на Європейську інтеграцію України, як цивільного органу європейського зразка, що у подальшому знайшло своє відображення у положеннях Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року [1, с.178-180]. Тобто, реформування сфери внутрішніх справ пов'язано з розвитком правового забезпечення поліцейської діяльності та децентралізацією управління.

Реформа поліції пройшла під егідою процесу деполітизації, демілітаризації та децентралізації правоохоронних органів, зменшенні чи ліквідації контролюючих функцій з боку центрального апарату і в передачі їх місцевим громадам та органам самоврядування. Зокрема, визначення статусу поліцейського як публічного служ-

бовця, який надає послуги щодо забезпечення безпеки і правопорядку, необхідності створення муніципальної поліції (варти, охорони) залучення громадськості та місцевих органів влади до процедури конкурсного відбору та призначення на керівні посади в територіальних підрозділах національної поліції [2, с.359-361]. Тож пріоритетною стає не каральна, а превентивна функція, яка направлена на попередження скоєння правопорушень [3, с. 228-229].

Приблизно у 2015-2018 рр. активно обговорювалися ідеї про необхідність наступних заходів у частині реалізації плану децентралізації. Загалом у цей період, спільно з поліцією, місцеві жителі створюють громадські формування з охорони правопорядку, поліцейські станції, офіси безпеки громади, запроваджують муніципальну варту, інститут «шерифів» та громадських помічників тощо. Водночас законодавці не можуть урегулювати діяльність муніципальних органів правопорядку. Офіційно посади «шерифа» в Україні також не існує, його роль беруть на себе інспектори сілрад, члени громадських формувань, помічники дільничних або люди, які виконують громадську роботу з інформування населення [4].

Ще один важливий крок у реформі Національної поліції – започаткування проекту «Поліцейський офіцер громади» для забезпечення кожної територіальної громади окремим офіцером, який працюватиме на території громади, житиме там і звітуватиме не тільки перед керівництвом, але й перед самою громадою, інтегрування поліції у суспільство впроваджується у життя завдяки суспільній активності [5].

В Україні планують дільничних інспекторів поступово замінювати поліцейськими громади, які будуть працювати за принципом шерифа. Така нова форма як поліцейський офіцер громади, може з часом прийти на заміну дільничним офіцерам поліції. Поліцейський громади буде працювати як шериф: постійно перебувати в громаді, співпрацювати з нею і отримувати від неї частину фінансування [6].

Діяльність добровільних помічників дільничних офіцерів поліції регламентувалася спочатку Указом Президента України №1119/2005 «Про заходи щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності» [7], а пізніше наказом Міністерства внутрішніх справ України від 11 листопада 2010 року № 550 «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України» [8], який втратив

чинність у 2017 р. згідно нового наказу Міністерства внутрішніх справ України №650 від 28.07.2017 року «Про затвердження інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» [9], де правове регулювання діяльності саме громадських помічників дільничних офіцерів поліції відсутнє.

Актуальним сьогодні рішенням в умовах повномасштабного вторгнення РФ – є розробка закону «Про військову поліцію» як формування з правоохоронними функціями, що входитиме до системи Міноборони України з метою створення оптимальної моделі військової юстиції [10]. Орган буде утворено на основі Військової служби правопорядку у Збройні Сили України.

Ще одна важлива окремо виділена сфера для реформування – діяльність антикорупційних органів. У 2022 році Україна набула статусу кандидата на вступ до Євросоюзу. Єврокомісія дала Україні сім рекомендацій [11], серед яких питання продовження антикорупційної реформи у контексті необхідності призначення нових керівників Спеціалізованої антикорупційної прокуратури і Національного антикорупційного бюро України через прозорі конкурси за конкретними показниками (тестування, письмове завдання, оцінка доброчесності та професійної етики, наявність ефективних розслідувань).

Сьогодні, згідно п.4.5. Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку [12], серед пріоритетів реформування у антикорупційній сфері на 2023-2027 р. можна назвати: удосконалення механізмів внутрішнього контролю та запобігання корупції; постійний моніторинг, впровадження єдиних етичних принципів, застосування єдиних критеріїв і стандартів доброчесності для перевірки співробітників усіх органів правопорядку та прокуратури.

Додаємо сюди необхідність удосконалення процесу проведення незалежного оцінювання роботи антикорупційних органів та розробки механізмів притягнення до відповідальності з огляду на те, що на практиці не відбувалася зовнішня незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України у зв'язку з недоліками законодавчого регулювання та спробами політизації процесу визначення осіб, які проводимуть оцінку. А для Спеціалізованої антикорупційної прокуратури така процедура не запроваджена законодавчо [13], а також наявність великої кількості дрібних справ при невеликій кількості детективів [11].

Серед низки запропонованих проектів Концепції реформування системи правоохоронних органів України завжди планувалася і реформа прокуратури України [2, с.354].

Прийняття у 2014 році Закону України «Про прокуратуру» [14, с.36] та внесення ним змін до процесуального законодавства суттєво реформували механізм реалізації прокуратурою України її функції, зокрема, представництва інтересів громадянина або держави в суді.

Реформування органів прокуратури важливе і з точки зору їх значення у визначенні стратегії кримінального переслідування у кримінальних провадженнях, ключової ролі у притягненні винних у вчиненні кримінальних правопорушень осіб до відповідальності [15].

Детально шляхи реформування прокуратури можна відмітити в Указі Президента України 2023 року «Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки» [12].

Висновки.

1. Сучасними тенденціями до реформування системи правоохоронних органів в Україні мають стати: демілітаризованість, децентралізованість та політична незалежність. У прийнятій Державній антикорупційній програмі до 2025 року та Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України до 2027 року, важливими інструментами у сучасному реформуванні правоохоронних органів були визначені: налагодження взаємодії суспільства і правоохоронних органів, підвищення правової культури, розмежування компетенції правоохоронних органів, усунення дублювання їх повноважень, зменшення штатної чисельності співробітників правоохоронних органів, підвищення рівня матеріально-технічного забезпечення, розвиток системи кібербезпеки, взаємодія з інститутами громадянського суспільства у сфері протидії злочинності, політика превенції, а також загальна цифрова трансформація, оновлення операційних процесів за допомогою ІТ-систем відповідно до стандартів ЄС та ін.

2. Сьогодні реформа системи органів внутрішніх справ реалізовується завдяки наступним крокам: 1) переходу на європейську модель діяльності системи Міністерства внутрішніх справ України як цивільного органу; 2) створенню національної поліції як органу публічної влади, що має у пріоритеті превентивну, а не каральну функцію та надає поліцейські послуги;

3) зменшенню контролю з боку центрального апарату в бік місцевих громад та органів самоврядування та залученню громадськості до конкурсних процедур завдяки створенню незалежного органу – поліцейської комісії для забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі; 4) пріоритету довіри населення як основного критерію оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції; 5) впровадженню проєкту «Поліцейський офіцер громади», які будуть працювати замість дільничних інспекторів за принципом виборної посади шерифа.

3. Водночас потребують нормативного врегулювання питання діяльності муніципальних органів правопорядку, а саме: статусу «муніципальної поліції», «муніципальної варти», законопроекти про які потребують нагального прийняття, діяльності добровільних помічників дільничних офіцерів поліції (народних патрульних), ефективного інструменту призначення на посади та розгляду дисциплінарних скарг, а також прийняття закону «Про військову поліцію» як формування з правоохоронними функціями, що входить до системи Міноборони України з метою створення оптимальної моделі військової юстиції.

4. Основними тенденціями до реформування антикорупційних органів мають стати: 1) нові процедури кадрових призначень керівників Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та Національного антикорупційного бюро України шляхом прозорості конкурсів, які мають містити як тестування кандидатів, так і окремі письмові завдання, проведення оцінки доброчесності та професійної етики, наявність у кандидатів ефективних результатів розслідувань); 2) удосконалення механізмів внутрішнього контролю, постійний моніторинг, впровадження єдиних етичних принципів, застосування єдиних критеріїв і стандартів доброчесності для перевірки співробітників; 3) удосконалення проведення незалежного оцінювання роботи антикорупційних органів та розробки механізмів притягнення до відповідальності з огляду на відсутність належного законодавчого закріплення цих процедур.

5. Серед положень Концепції реформування системи правоохоронних органів України заплановано і реформу прокуратури України, зокрема, змін до Закону України «Про прокуратуру». Необхідними шляхами такої реформи мають стати: 1) введення виборності посад керівників місцевих та обласних прокуратур із

обмеженням строків перебування на посадах; 2) передбачення конкурсних засад призначення та звільнення генерального прокурора; 3) забезпечення координаційної ролі відносно органів правопорядку під час реалізації ними повноважень щодо протидії злочинності; 4) визначеність функцій прокурорів з організації досудового розслідування, процесуального керівництва досудовим розслідуванням, нагляду за додержанням законів органами досудового розслідування; 5) запровадження механізму затвердження та/або погодження Генеральним прокурором міжвідомчих актів органів правопорядку з питань проведення досудового розслідування та здійснення оперативно-розшукової діяльності; 6) законодавче врегулювання підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності.

Список використаної літератури:

1. Лошицький М.В. Концептуальні засади реалізації поліцейської діяльності в умовах реформування правоохоронної системи України. Правоохоронна та правозахисна діяльність поліції в умовах формування громадянського суспільства в Україні [Текст] : матеріали підсумк. наук.-практ. конф. (Київ, 9 квіт. 2016 р.) / [ред. кол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. С.177-181.
2. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Лозинський Ю. Р. Правове регулювання правоохоронної діяльності: навчальний посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2018. 323 с.
3. Явтушенко О. Д. Правоохоронна діяльність в Україні: сучасний стан і тенденції розвитку. IX-ті наукові читання, присвячені пам'яті академіка В.В. Копейчикова. 2019. С. 227-230.
4. Хто й як дбає про безпеку у громадах. URL: <https://cop.org.ua/ua/dosvid/ukrainskyi-dosvid/khto-j-yak-dbae-pro-bezpeku-u-gromadakh>
5. Поліцейський офіцер громади. Офіційний веб-портал. URL: <https://www.npu.gov.ua/diyalnist/reforma-policiyi/policejskij-oficer-gromadi>
6. МВС планує замінити дільничних на «шерифів». 2020. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2020/08/05/novyna/suspilstvo/mvs-planuye-zaminyty-dilnychnyx-sheryfiv>
7. Про заходи щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності: Указ Президента України №1119/2005 від 19 липня 2005 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1119/2005#Text>
8. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Мініс-

- терства внутрішніх справ України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 11 листопада 2010 року №550. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1219-10#Text>
9. Про затвердження інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: наказ Міністерства внутрішніх справ України №650 від 28 липня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17#Text>
 10. Собенко. Н. В Україні розробляють закон про військову поліцію. Суспільне новини. 2023. URL: <https://suspilne.media/555189-v-ukraini-rozroblaut-zakon-pro-vijskovu-policiu/>
 11. Крапивін Є., Хавронюк М. Реформа правоохоронних органів та антикорупційна реформа – перепустка до ЄС? 2023. URL: <https://pravo.org.ua/blogs/reforma-pravoohoronnyh-organiv-ta-antukoruptsijna-reforma-perepustka-do-yes/>
 12. Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки: Указ Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. Офіційний вісник Президента України. 2023 р. № 12. Ст. 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text>
 13. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 р. № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>
 14. Нестерцова-Собакарь О. В., Сенько В. В. Статус прокурора у цивільному судочинстві. *Науковий вісник ДДУВС*. 2017. № 4. С. 34-40. URL: https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2019/05/NV_4_2017.pdf
 15. Крапивін Є. Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку: що про нього відомо і якою є державна політика у цій сфері? URL: <https://pravo.org.ua/blogs/kompleksnyj-strategichnyj-plan-reformuvannya-organiv-pravoporyadku-shho-pro-nogo-vidomo-i-yakou-yu-derzhavna-polityka-u-tsjij-sferi/>

Terekhov V. Yu. Modern trends in reforming law enforcement agencies

The author summarizes the current trends in the reform of law enforcement agencies in Ukraine, among which demilitarization, decentralization, and political independence occupy a key place. It is noted that important tools in the modern reform of law enforcement agencies, in view of the adoption of the Comprehensive Strategic Plan for the Reform of Law Enforcement Agencies as a Part of the Security and Defense Sector of Ukraine until 2027 and the State Anti-Corruption Program until 2025, are establishment of interaction between society and law enforcement agencies, improvement of legal culture, demarcation of competence of law enforcement agencies, elimination of duplication of their powers, reduction of staffing of law enforcement officers, prevention policy and general digital transformation. An analysis of the existing legal framework regarding the implementation of the reform of the law enforcement system of Ukraine was carried out, during which a number of gaps in the legislation were identified, which relate to the activities of municipal law enforcement agencies, voluntary assistants of precinct police officers, the formation of the military police in order to create an optimal model of military justice. The main steps for the implementation of the reform of the system of internal affairs bodies were formed, among which the emphasis was placed on the transition to the European model of the activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine as a civil body, the creation of a national police force that has a preventive rather than punitive function as a priority and provides police services, reducing control from the side of the central apparatus towards local communities and self-governing bodies, the priority of public trust as the main criterion for evaluating the effectiveness of police bodies and units. New aspects of state policy in the anti-corruption sphere have been established, which consist in the reform of anti-corruption bodies, in particular, the improvement of personnel procedures in the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office and the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the transparency of competitions with the assessment of integrity and professional ethics, the improvement of internal control mechanisms, the implementation of uniform ethical principles and uniform criteria and integrity standards for employee screening. It was established that the envisaged measures to reform the system of law enforcement agencies are impossible without the reform of the prosecutor's office, the necessary ways to which should be the introduction of elective positions for the heads of local and regional prosecutor's offices with a limit on the terms of office, improvement of the competitive basis for the appointment and dismissal of the prosecutor general, the introduction of a mechanism for approval and/or approval by the Prosecutor General of interdepartmental acts of law enforcement agencies on pre-trial investigation and investigative activities, legislative regulation of the grounds for bringing the prosecutor to disciplinary responsibility.

Key words: modern trends, reform, modernization, law enforcement system, internal affairs bodies, anti-corruption bodies, prosecutor's office.