

ОГЛЯД СИСТЕМНИХ ПРОБЛЕМ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
В СФЕРІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИOVERVIEW OF SYSTEMIC PROBLEMS OF STATE POLICY IN THE SPHERE
OF TRANSFORMATION OF THE LAW ENFORCEMENT SYSTEM

Важливо проблемою, забезпечення демократичного розвитку, державної безпеки, громадського порядку та суспільного консенсусу, є налагодження ефективної правоохоронної системи. Україна в умовах сусідства із агресором та декораторськими режимами має приділяти даному питанню багато уваги. Правоохоронна система як і будь-яка інша система виконання державних функцій, є вкрай складною та повинна бути мінливою до факторів внутрішнього та зовнішнього середовища. Крім того, будучи точкою перетину приватних, суспільних та публічних інтересів, правоохоронна система завжди знаходить в режимі біфуркації. Значна увага політиків, суспільних діячів носіїв суспільної думки щодо розвитку правоохоронної діяльності вказує на різні сторони її розвитку, їй відповідно вимагає формування багатовекторного плану трансформації. Для ідентифікації напрямів трансформації правоохоронної системи, в першу чергу варто визначити системні проблеми державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи. Саме зазначені проблеми є причинами негативних наслідків функціонування правоохоронної системи, що проявляються в низькому рівні державної безпеки, громадського порядку та соціального конфлікту.

Системні проблеми будь-якої функції держави є вкрай складними, що обумовлено, владне недосконалою самої системи її складових та зв'язків із внутрішнім та зовнішнім середовищем. Варто зазначити, що системні проблеми це не лише питання власне правоохоронної системи, це проблеми державного управління та усіх її гілок влади в цілому. Сімдесят років в комуністичній владі та формування авторитарного публічного режиму не могла не відобразитися на українській правоохоронній системі. Крім того, низький рівень політичної волі за тридцять років незалежності вкрай негативно відобразилося на правоохоронній системі. Проте, не лише зазначені фактори стали бар'єром реформування державного управління в цілому та правоохоронної системи зокрема.

Вагоме значення серед бар'єрів розвитку державного управління в цілому та правоохоронної зокрема, є світогляд більшості населення України та інших пострадянських країн та країн соціалістичного табору.

Ключові слова: держава, державна політика, правоохоронна діяльність, правоохо-

ронна система, трансформація правоохоронної системи.

An important problem of ensuring democratic development, state security, public order and public consensus is the establishment of an effective law enforcement system. Ukraine, in the conditions of its neighborhood with the aggressor and decorator regimes, should pay a lot of attention to this issue. The law enforcement system, like any other system of performing state functions, is extremely complex and must be flexible to the factors of the internal and external environment. In addition, being a point of intersection of private, public and public interests, the law enforcement system is always in bifurcation mode. The significant attention of politicians, public figures, carriers of public opinion regarding the development of law enforcement activity points to various aspects of its development, and accordingly requires the formation of a multi-vector transformation plan. In order to identify the directions of transformation of the law enforcement system, it is first of all necessary to determine the systemic problems of the state policy in the sphere of transformation of the law enforcement system. These problems are the causes of the negative consequences of the functioning of the law enforcement system, which are manifested in a low level of state security, public order and social conflict.

The systemic problems of any function of the state are extremely complex, which is due to the imperfect system of its components and connections with the internal and external environment. It is worth noting that systemic problems are not only a matter of the law enforcement system itself, they are problems of state administration and all its branches of government as a whole. Seventy years of communist rule and the formation of an authoritarian public regime could not but be reflected in the Ukrainian law enforcement system. In addition, the low level of political will over thirty years of independence had an extremely negative impact on the law enforcement system. However, not only the mentioned factors became a barrier to the reform of public administration in general and the law enforcement system in particular.

Of great importance among the barriers to the development of public administration in general and law enforcement in particular is the worldview of the majority of the population of Ukraine and other post-Soviet countries and countries of the socialist camp.

Key words: state, state policy, law enforcement activity, law enforcement system, transformation of the law enforcement system.

УДК 342.1:351

DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.20.35>

Малишев К.В.

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри права та
правоохоронної діяльності
Державного університету
«Житомирська політехніка»

Постановка проблеми. Сучасний стан протидії злочинності та правопорушеннями в державній політиці свідчить, що існує багато проблем ще потребують свого вирішення. Це страшне лицемірство, в якому ми звикли існувати, щоб вижити, нині показує свій зворотний бік: дуже важко пов'язати публічне і приватне «я»; почати вірити, що окрема думка,

ініціатива чи голос на виборах щось змінюють. І досі існує величезна небезпека, що громадянин розчиниться в анонімному та безпечному «ми». Але тепер позиції відрізняються від країн до країн.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Системні проблеми правоохоронної системи та напрямки реформування були представлені в

наукових працях вітчизняних та зарубіжних вчених. Питання розвитку державної політики в контексті реформування правоохоронної діяльності розвивалися в працях Євдокимов В.В., Хробуст О.О., Хоміч Ю.Г. Юридичні проблеми правоохоронної системи розглядали Кучур А.М., Білас А.І., Циганов О.Г., Гусєва В.О., Коваленко В.П., Медведенко С.В., Білоус О.В., Мамчур Л.О., Фатхутдінов В.Г., Єрмолаєва-Задорожня С.В., Тарасенко О.В., Серединський І.В., Дмитренко С.О., Єрмак О.О., Хамула П.О., Савчук Д.А. та інші. Причини та бар'єри реформуванню правоохоронної системи розглядали: В.Б. Авер'янов, М.І. Ануфрієв, І.В. Арістова, А.В. Антонов, Л.В. Антонова, О.М. Бандурка, В.М. Безчасний, В.Т. Білоус, Д.О. Грицишен, В.В. Галуцько, І.П. Голосніченка, А.Л. Помаза-Пономаренко, С.П. Лисак, Р.А. Калюжний, В.М. Колпаков, А.Т. Комзюк, А.М. Кучук, М.Ф. Криштанович, В.Ф. Загурська-Антонюк, Ю.О. Загуменна, І.Є. Марочкін, Н.П. Матюхіна, О.А. Мартиненко, М.І. Мельник, В.В. Нонік, А.І. Семенченко, В.П. Удовиченко, Н.І. Шевченко, О.В. Кравчук, В.О. Копанчук М.К. Якимчук, Х.П. Ярмакі та інші.

Відома хорватська журналістка Славенка Дракуліч, авторка книги «Кафе «Європа»» зазначає: «Як особа, що є продуктом тоталітарного суспільства, навчається відповідальності, індивідуальності, ініціативи? Кажучи «ні». Але починається це з вислову від імені «Я», думання від «я» і дій від «я» як у суспільному, так і приватному вимірах. Індивідуальність, перша особа однини, існувала за комунізму. Тому дослідження обраної тематики є актуальною.

Мета статті – визначити та проаналізувати основні проблеми, які стосуються державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи та запропонувати шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Системною проблемою державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи за роки незалежності обумовлена фрагментарністю реформ. Це обумовлено тим, що жодна анонсована реформа не була завершена повністю, а іноді зупинилася на початковому етапі. Характеризуючи сучасну реформу правоохоронної системи (розпочата у 2014 р.) в спеціальному випуску науково-практичного журналу «Національна безпека і оборона» вказується наступне: «Нинішня реформа є далеко не першою за роки незалежності. Кожна зміна на рівні керівництва держави або відомства неодмінно супроводжувалася подібною ініціативою (реформування, модернізація). Анонсування чергової реформи, як правило, відбувалося після зміни влади або напередодні чергових виборів. При цьому, попередні

концепції, стратегії, плани реформування великою мірою схожі з нинішніми, особливо в частині обґрунтування необхідності реформи та її цілей. Однак, жодна з попередніх спроб не була завершена якісними результатами. Процес реформування щоразу переводився в режим “ручного управління” і спрямовувався на реалізацію тактичних цілей. Невиконання зобов'язань зазвичай аргументувалось економічними та політичними причинами (неможливістю завершити реформу через втрату посади главою держави чи відомства, або через зміну владної політичної сили). Нерідко реформаторські починання завдавали системі більше шкоди, ніж користі» .

Дана проблема в більшій мірі обумовлена тим, що незважаючи на задекларованість принципу аполітичності він не діє насправді. Так, вітчизняний вчений П.І. Хамула, вказує, що основним напрямком реформування правоохоронної системи є «принцип, який має бути покладено в основу діяльності правоохоронних органів в Україні в результаті реформ, що тривають, - деполітизація. Події останнього часу в Україні показали надзвичайну важливість деполітизації правоохоронних органів як складової процесу їх демократичного реформування. Їх головним функціональним обов'язком має стати не захист політичного режиму та уряду, а реальне служіння громадянському суспільству та забезпечення громадської безпеки на основі визначених законом повноважень. Домогтися цього можна лише за умови радикального реформування та законодавчого затвердження демократичних відносин між політичними складовими державної влади і професійними правоохоронними органами. Зокрема, потребує негайного зламу “персоніфікована, побудована на особистих зв'язках, а не правилах, система влади”. Квотний принцип політичного розподілу посад як в уряді, так і в нижчих ланках системи виконавчої влади, в т.ч. у правоохоронних органах, підриває засади стабільного та ефективного функціонування державних структур, робить усю країну заручником волі політичних еліт. Подібний негативний ефект мають посадові призначення за принципом політичної або персональної лояльності, так само, як і поширений в Україні політичний та організаційний непотизм.

Саме тому вкрай необхідно, по-перше, мінімізувати можливості здійснення політичного впливу на правоохоронні органи та законодавчо врегулювати чіткий розподіл повноважень між відповідним міністром і його кабінетом як політичної складової, з одного боку, та правоохоронними органами у складі цього

міністерства як професійної складової – з іншого. Міністр, як 177 політична особа, та його кабінет мають бути позбавлені повноважень оперативного управління поліцією. Вони повинні відповідати за стратегічне планування і правовий розвиток правоохоронних органів, забезпечення їх ефективного функціонування». Залежність правоохоронної системи від політичної влади в Україні прослідковується в зміні керівництва центральних органів виконавчої влади, що реалізують політику в сфері правоохоронної діяльності. Дана тенденція прослідковується в контексті зміни міністрів внутрішніх справ після виборів Президента України або виборів до Верховної ради України та їх належності до відповідних політичних сил (табл. 1.1).

За роки незалежності в Україні змінилося 12 міністрів внутрішніх справ, лише деякі були на посаді понад 5 років. Зокрема, останнім міністром, що пробув на посаді понад 5 років був А.Б. Аваков, який розпочав реформу правоохоронної системи, зокрема створення Національної поліції України. Проте, за його каденції змінювалися політичні сили та склад уряду, що не могло не відобразитися на реформі правоохоронної системи. Крім того, створення Національної поліції та передача частково функцій Міліції не мала комплексного характеру, зокрема ряд функціональних сфер правоохоронної системи були ліквідовані,

проте їх повноваження не були переданні жодній структурі.

Ознакою фрагментарності реформ в сфері правоохоронної системи є значна кількість змін до ключових нормативно-правових актів, що представлено в таблиці 1.2.

Важливою системною проблемою правоохоронної системи за роки незалежності можна вважати, те, що до 2001 року в Україні діяв кримінальний кодекс прийняти в 1960 році за часів Радянської Союзу. Це факт, вказує на значне стримування розвитку правоохоронної системи та реалізації її функцій, особливо протидії злочинності. Прийнятий в тоталітарній державі основний документ кримінальної юстиції ніяк не міг відповідати соціальній, політичній, економічній реальності держави, що задекларувала рух до демократії та ринкової економіки. Проте, навіть Кримінальний кодекс, що був прийнятий в незалежній Україні вже підлягав змінам, яких нараховано понад 300. Сьогодні точиться дискусія щодо необхідності прийняття нового Кримінального Кодексу України, що є вкрай важливим з позиції трансформації правоохоронної системи та її відповідності суспільним реаліям. Навіть законодавчі акти, які були прийняті в результаті реформи розпочатої у 2014 р. підлягали змінам, зокрема що стосується новоутворених правоохоронних органів.

Одним з перших офіційних документів, що визначав стратегічні (концептуальні) напрями

Таблиця 1.1

Міністри внутрішніх справ України

ПІБ міністра	Період	Політична сила	Президент
1. Васишин Андрій Володимирович	1991.06-1994.07	Інформація відсутня	Кравчук Л.
2. Радченко Володимир Іванович	1994.07-1995.07	Інформація відсутня	Кучма Л.
3. Кравченко Юрій Федорович	1995.07-2001.03	Інформація відсутня	Кучма Л.
4. Смирнов Юрій Олександрович	2001.03-2003.08	ПП «Команда Андрія Балоги»	Кучма Л.
5. Білоконь Микола Васильович	2003.08-2005.02	Інформація відсутня	Кучма Л.
6. Луценко Юрій Віталійович	2005.02-2006.12	Соціалістична партія України ПП «Наша Україна»	Ющенко В.
7. Цушко Василь Петрович	2006.12-2007.12	Соціалістична партія України	Ющенко В.
8. Луценко Юрій Віталійович	2007.12-2010.03	Соціалістична партія України ПП «Наша Україна»	Ющенко В.
9. Могильов Анатолій Володимирович	2010.03-2011.11	ПП «Регіони»	Янукович В.
10. Захарченко Віталій Юрійович	2011.11-2014.02	ПП «Регіони»	Янукович В.
11. Аваков Арсен Борисович	2014.02-2021.07	ПП «Народний фронт»	Порошенко П. Зеленський В.
12. Монастирський Денис Анатолійович	2021.07 – по теперішній час	ПП «Слуга народу»	Зеленський В.

реформування правоохоронної системи в Незалежній Україні була Постанова Кабінету Міністрів України «Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ» [9]. Концепція передбачала наступні завдання реформи:

- підвищити ефективність управління та бойової готовності органів внутрішніх справ і внутрішніх військ шляхом оптимізації функцій системи МВС відповідно до рівня управління, привести організаційно-штатну структуру у відповідність з новими соціальними пріоритетами, зміцнити штабні функції, якісно поліпшити інформаційну роботу, вдосконалити правове забезпечення;

- максимально використовувати форми і методи оперативної та службової діяльності, які позитивно зарекомендували себе на практиці, забезпечити впровадження наукових рекомендацій та прийнятного в умовах України передового зарубіжного досвіду;

- поліпшити роботу з кадрами, зміцнити систему внутрішньої безпеки, яка б забезпечувала попередження, виявлення та припинення фактів зловживань посадовим становищем та корупції серед особового складу;

- зміцнити співробітництво з іншими правоохоронними органами;

- налагодити взаємодію з населенням, громадськими організаціями, підприємствами і установами всіх форм власності, засобами масової інформації;

- розширити і поглибити міжнародне співробітництво у сфері правоохоронної діяльності;

- налагодити належне фінансове і матеріально-технічне забезпечення органів внутрішніх справ.

Зважаючи на подальші зміни в законодавстві можна констатувати, що зазначенні завдання були лише задекларовані, але не

реалізовані в повній мірі, що обумовлено відсутністю політичної волі.

У 2011 р. була спроба провести парламентські слухання на тему «Реформування органів системи Міністерства внутрішніх справ України і впровадження європейських стандартів» [10]. Проте такі слухання лише декларувалися, але жодних позитивних змін не відбувалося. Крім того, даний період характеризувався становленням авторитарного режиму В. Януковича, що обумовлено повним використанням правоохоронної системи для особливих політичних цілей, а також переслідування політичних опонентів. А тому, будь-які задекларовані принципи, або не були реалізовані зовсім, або ж їх затвердження на законодавчому рівні не виконувалося.

Про відсутність комплексного та чіткого підходу до реформ в правоохоронній системі свідчить той факт, що 22 жовтня 2014 р. кабінетом Міністрів України, за підписом А. Яценюка, було видано розпорядження про «Питання реформування органів внутрішніх справ України». Даним розпорядженням передбачено наступне: «1. Схвалити розроблені Міністерством внутрішніх справ Стратегію розвитку органів внутрішніх справ України та Концепцію першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ; 2. Міністерству внутрішніх справ разом з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади розробити та подати у місячний строк в установленому порядку Кабінетові Міністрів України проект плану заходів щодо реформування та розвитку органів внутрішніх справ» [8]. Проте, додатки із змістом зазначених документів відсутні як в самому документі так і на офіційних урядових сайтах.

Аналізуючи інформаційне наповнення офіційних та неофіційних сайтів, які оприлюд-

Таблиця 1.2

Кількість змін до ключових нормативно-правових актів, що регулюють правоохоронну систему

Документ	Дата	Чинність	Зміни
1. Кримінальний кодекс України	2001	Чинний	Більше 300
2. Кримінально-виконавчий кодекс України	2004	Чинний	41
3. Закон України «Про Службу безпеки України»	1992	Чинний	47
4. Закон України «Про Національну поліцію»	2015	Чинний	41
5. Закон України «Про міліцію»	1991	Нечинний	84
6. Закон України «Про Державне бюро розслідувань»	2016	Чинний	14
7. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України»	2014	Чинний	20
8. Закон України «Про прокуратуру»	2015	Чинний	28
9. Закон України «Про судоустрій і статус суддів»	2016	Чинний	18
10. Закон України «Про Бюро економічної безпеки України»	2021	Чинний	2

нують інформацію про функціонування правоохоронної системи нами були знайдено лише: Стратегію розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року [11], що була схвалена кабінетом Міністрів України, згідно з розпорядженням від 15 листопада 2017 р. Цілями даної стратегії визначено наступні: «Цілями цієї Стратегії є створення безпечного середовища розвитку вільного суспільства, забезпечення високої ефективності діяльності органів системи МВС, зміцнення суспільної довіри до неї з урахуванням визначальної ролі громадянина у розбудові України як безпечної європейської держави»[11]. Стратегічними пріоритетами визначено наступні: - створення безпечного середовища;- протидія злочинності; - дотримання та забезпечення прав людини;- ефективно інтегроване управління державним кордоном і збалансована міграційна політика;- забезпечення якості і доступності адміністративних послуг;- ефективне врядування, прозорість і підзвітність; - розвиток кадрового потенціалу та соціальний захист працівників.

На сайті «Ліга закон» розміщено неофіційний текст «Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ» [5]. Даний документ містить наступні позиції:

- основні риси обраної структури МВС України: стійкість системи, керованість, висока оперативність та мобільність, перехід від каральних до сервісних функцій, ефективність функціонування;

- перший етап (2014 рік): функціональні та організаційні перетворення апарату МВС; ліквідація дублюючих підрозділів та об'єднання підрозділів зі спорідненими функціями; розроблення та прийняття нової редакції Закону України «Про загальну структуру і чисельність МВС України»;

- другий етап (2015 - 2016 роки): розроблення та прийняття нової законодавчої бази з урахуванням стандартів ЄС; реалізація інституційних та функціональних перетворень; здійснення заходів, спрямованих на стале, ефективно та злагоджене функціонування нової моделі МВС;

- деполітизація - розмежування сфер політичного та фахового керівництва.

Основними результатами реалізації зазначеної реформи, за даними Кабінету Міністрів України є наступні:

1. Верховенство права та боротьба з корупцією:

1.1. Реформування системи виконання судових рішень: забезпечено доступ до здобуття професії приватного виконавця; створено систему моніторингу та контролю за діяльністю приватних виконавців; створено інтегровану інформаційну систему у виконавчому процесі; впроваджено Єдиний реєстр боржників; змінено склад Кваліфікаційної комісії приватних виконавців; удосконалено існуючу електронну взаємодію з органами Міністерства внутрішніх справ України та Державною податковою службою України; надано доступ виконавцям відділу примусового виконання рішень Департаменту ДВС до Державного земельного кадастру з метою отримання інформації про зареєстровані за боржником земельні ділянки; міністерством юстиції України розроблено проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо примусового виконання судових рішень і рішень інших органів», метою якого є комплексне врегулювання питань організації діяльності органів та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів [13];

1.2. Боротьба з корупцією: з початку 2019 року Національне агентство вже розпочало 600 повних перевірок декларацій з використанням системи логічного та арифметичного контролю декларацій; за фактами порушення вимог відповідних норм законодавства на підставі отриманої інформації від фізичних та юридичних осіб, а також із засобів масової інформації та інших відкритих джерел складено та направлено до суду у 2018 році 471 протокол про адміністративні правопорушення. У 2017 році таких протоколів було 159; Станом на 1 січня 2019 р. Державним бюро розслідувань як правоохоронним органом здійснювалося досудове розслідування понад 2400 кримінальних проваджень, з яких 569 – розпочато слідчими Бюро; За підсумками року завдяки роботі АРМА забезпечено понад 9 млн. грн. надходжень від управління арештованими активами до Державного бюджету України, а реалізація арештованих активів принесла додаткові 3,1 млн. грн.; За результатами розгляду надісланих матеріалів суди прийняли рішення про накладення штрафів на порушників на суму 401 276 грн та конфіскацію незаконно здійснених внесків на суму 289 436 грн (у 2017 році – 311 100 грн і 1 214 690 грн відповідно) [2];

1.3. Забезпечення рівного доступу до правосуддя та правової допомоги, у 2019 р.: 404030 осіб звернулися до системи надання безоплатної правової допомоги; надано безоплатну правову допомогу 711 091 разів, з них: 558 160 – безоплатна первинна правову допомога; 152 931 – безоплатна вторинна правова допомога; опрацьовано 245265 дзвінків

до Єдиного контакт-центру системи надання безоплатної правової допомоги; проведено на базі правових клубів «Pravokator» 620 заходів, у тому числі тренінгів та інших форм навчання; проведено 38241 право просвітницький захід з охопленням учасників більше 680000;

1.4. Реформування пенітенціарної системи України: впроваджено експериментальний проект «Платні камери в СІЗО» у 19 слідчих ізоляторах України; законсервовано 27 установ виконання покарань протягом останніх 4 років, а також запланована консервація щонайменше 8 установ; розроблено великий інфраструктурний проект щодо переносу СІЗО з центрів міст на околиці або за межі міст; розроблено законопроект про взаємодію з приватним сектором щодо приватних СІЗО; впроваджено пілот та розширено тестову експлуатацію Єдиного реєстру засуджених та осіб, узятих під варту, на Київський СІЗО та структурні підрозділи філій Державної установи «Центр пробації»; у межах пілоту в 6 областях України впроваджено програму відновного правосуддя для неповнолітніх, які вперше є підозрюваними у вчиненні злочинів невеликої або середньої тяжкості; засудженим надано дозвіл на використання планшетного комп'ютера для забезпечення права засуджених на листування, подання онлайн-звернень та доступ до суспільно значимої інформації, що сприяє розвитку та ресоціалізації засуджених; створено центри відеомоніторингу в усіх міжрегіональних управліннях та в кожній установі; розроблено та введено у дію пробаційні програми для роботи з повнолітніми та неповнолітніми суб'єктами пробації; впроваджено «пенітенціарну пробацію»; відкрито модельні офіси пробації у містах Харків та Біла Церква; створено центри ювенальної пробації для кращого забезпечення інтересів дитини, яка перебуває у конфлікті із законом; створено та забезпечено діяльність консультаційних кабінетів для роботи із суб'єктами пробації, які хворі на ВІЛ-інфекцію, туберкульоз та вірусний гепатит С в підрозділах пробації [12];

1.5. Захист права власності: розроблено нормативно-правову базу функціонування альтернативних методів вирішення спорів (у Верховній Раді України зареєстровано проекти Законів України «Про медіацію» (реєстр. № 3504 від 19 травня 2020 року) та «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку утворення та діяльності третейських судів з метою відновлення довіри до третейського розгляду» (реєстр. № 3411 від 29 квітня 2020 року)); підвищено рівень захищеності прав кредиторів (забезпечено нормативно-правове врегулювання питань, необ-

хідних для введення в дію Кодексу України з процедур банкрутства шляхом видання необхідних постанов Кабінету Міністрів України та наказів Мін'юсту); подолано системне рейдерство (за I півріччя 2020 року Колегією Мін'юсту було розглянуто 1267 скарг у сфері державної реєстрації, серед яких: задоволено – 542; відмовлено по суті – 725; відмовлено з формальних підстав (без розгляду по суті) [4];

2. Безпека та оборона:

2.1. Оборона країни: північноатлантична рада визнала Україну членом Програми розширених можливостей НАТО; проведено оборонний огляд, за результатами якого розробляються проекти Стратегії воєнної безпеки України, Стратегічного оборонного бюлетеня України, програмних документів розвитку Збройних Сил; відповідно до принципів, прийнятих у НАТО, відокремлено посади Головнокомандувача ЗС України та начальника Генерального штабу ЗС України, реформовано Генеральний штаб та триває трансформація інших органів військового управління Збройних Сил України (перехід на J-структуру); сформовані Командування об'єднаних сил, Командування військ зв'язку та кібербезпеки, Командування сил підтримки, Командування Медичних сил Збройних Сил України, які дозволяють позбавити Генеральний штаб ЗС України від невластивих функцій; вжито заходів щодо реформування та нарощування спроможностей військової розвідки; забезпечено поступове відродження військово-морського потенціалу держави; набувають необхідних спроможностей системи логістики та медичного забезпечення; розроблено Воєнно-медичну доктрину України та забезпечено координацію діяльності медичних служб сил оборони; до системи Міноборони включено Держспецтрансслужбу з уточненням правових та організаційних засад її функціонування в мирний час та особливий період; впроваджується сучасна система управління оборонними ресурсами з використанням програмно-проектного менеджменту; реалізується нова система закупівель ОВТ, інших матеріальних засобів, уперше практично реалізовано прямі міжнародні угоди щодо закупівлі та постачання за імпортом озброєння та військової техніки, комплектуючих до них, що не виробляються в Україні, зокрема катерів класу "Island" та протитанкових комплексів "Javelin"; запроваджено трирічний цикл планування закупівлі і модернізації ОВТ в рамках державного оборонного замовлення (використовується електронна система закупівель "ProZorro"); вжито заходів щодо освоєння виробництва ракет і боєприпасів на національних підприємствах; у системі підготовки військ здійснюється перехід від масової підготовки

радянського зразку до індивідуальної – професійної, що передбачає якісний відбір та ретельну підготовку за конкретними спеціальностями. На 20-25% зросла практична складова підготовки військових фахівців; запроваджено ефективні алгоритми управління кар'єрою військовослужбовців, введено нові військові звання за стандартам НАТО, створено вертикаль посад професійного сержантського і старшинського складу; підвищено рівень мотивації до військової служби та удосконалено систему державних соціальних гарантій для військовослужбовців і членів їх сімей; створено потужний військовий резерв та уведено в експлуатацію Єдиний державний реєстр військовозобов'язаних; створено умови для гендерної рівності в Збройних Силах [6];

2.2. Безпека для громадян: Забезпечення публічної безпеки і порядку (Розпочато впровадження проекту «Поліцейський офіцер громади», який реалізується у співпраці з міжнародними партнерами); Надійна охорона державного кордону та зручний сервіс під час його перетинання; Запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та оперативність їх ліквідації; Розвиток адміністративних послуг та їх цифровізація [1];

Вказані результати є наслідком реформування правоохоронної системи розпочатою у 2014 р. Проте зазначена реформа не врахувала комплексу питань, які в результаті спричинили недосконалість структури правоохоронної системи; відсутність ключових напрямів її діяльності (особливо в контексті запобігання та протидії організованій злочинності); не вичинено заходів щодо зменшення політичного впливу на правоохоронну систему. Зазначене характеризує системні проблеми державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи.

Одним із напрямів дослідження реформування правоохоронної системи є вивчення підходів науковців до даної проблеми. Це дозволить встановити визначити рівень врахування пропозицій вчених при розробці реформ.

Вітчизняний вчений І.М. Паньонко [7], вважає, що основними складовими реформування правоохоронної системи є:

- боротьба з корупцією всередині органів;
- наближення правоохоронної діяльності до потреб громадян і конкретних поселенських спільнот – райони в містах, міста, райони;
- підвищення підзвітності громадянам;
- підвищення рівня довіри громадян до правоохоронних органів;
- усунення негативних наслідків правоохоронної діяльності: незаконного насильства, фабрикації справ, корупції і здринцтва;
- усунення внутрішніх системних бар'єрів при реєстрації злочинів;

- перенесення центру уваги на переслідування найбільш суспільно-небезпечних діянь;
- максимальне усунення правоохоронних органів від бізнесу;

- підвищення ефективності роботи з охорони громадського порядку і боротьби із злочинністю;

- законність методів ведення оперативної роботи і слідства повинна забезпечуватися взаємним контролем правоохоронних органів один за одним;

- за співробітниками правоохоронних органів визнається право добросовісної помилки. Стимули до приховування таких фактів повинні бути усунені;

- створення незалежних джерел відомостей про рівень злочинності та активності правоохоронних органів [7].

Вказані завдання мають загальний характер, не повному обсязі враховують сучасні реалії та вирішують системні проблеми в досліджуваній сфері державної політики.

Братель С.Г. [3] визначає наступні напрями реформування правоохоронної системи: - оптимізація структури МВС; - верховенство права; - деполітизація; - демілітаризація; - децентралізація; - робота з громадськістю; - прозорість та підзвітність; - кадрова робота.

Щодо даних напрямів реформування правоохоронної системи виникає все та ж проблема – їх загальний характер. Проте, окремі напрями є дискусійними, що як наслідок призводять до проблем яке становлять загрозу національній безпеці. Зокрема, вкрай не можливо погодитися із таким напрямком як демілітаризації правоохоронної системи, адже правоохоронна система має забезпечити не лише протидію внутрішнім загрозам, але й зовнішнім.

Скидан В.В. [14] вважає, що реформувати правоохоронну систему потрібно в ключі наступних складових: - подолання безсистемності в діяльності правоохоронних органів, громіздкості їх структури, недостатньої керованості в межах держави в цілому, - виключення дублювання функцій, усунення колізій у законодавстві, що регламентує діяльність цих органів. - зміни структури й чисельності, фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового та кадрового забезпечення.

Зазначенні напрями характерні для будь-якого етапу розвитку правоохоронної системи, а тому не повній мірі відповідають суспільній реальності.

Толкачова І.А. вказує, що правоохоронна система останніх років реформувалася наступним чином: - створення Національної поліції

України, замість Міліції, центрального органу виконавчої влади, який координує Міністр внутрішніх справ та ліквідацію Управлінь внутрішніх справ в областях та районах; - Начальник Національної поліції України призначається Кабінетом Міністрів України за контрактом на 5 років; - створення Поліцейської комісії в якій 3/5 членів – правозахисники та інші цивільні особи; - призначення на посади в поліцію на конкурсній основі, який проводять Поліцейські комісії з застосуванням поліграфа;

- призначення керівників поліції на контрактній основі на визначений термін – 5 років; - обов'язковість узгодження місцевими радами призначення керівників поліції громадської безпеки та дорожньої поліції, право їх зняття 2/3 голосів; - реагування на заяви про порушення працівниками поліції.

Усі визначенні підходи вчених щодо реформування правоохоронної системи не повній мірі характеризують її місце та значення в безпекових функціях держави та ті проблеми, які сьогодні має вирішити правоохоронна система. Така неузгодженість позицій вчених визначає фрагментарність реформ з боку їх теоретичного обґрунтування та їх комплексності, що в результаті призводить до системної кризи на зразок тієї, що відбулася в 2013-2014 роках під час Революції Гідності.

Звісно, можна погодити із більшістю напрямів реформування правоохоронної системи, що визначенні в працях вчених, проте відсутність пропозицій щодо чіткого механізму їх реалізації не дає можливість оцінити прогностичну ефективність пропонованих реформ.

Відповідно вважаємо, що основними системними проблемами на сьогодні є наступні: 1) заполітизованість правоохоронної системи держави, що в результаті призводить до низького рівня управління її функціональними та операційними процесами; 2) низький рівень інформованості суспільства про реформування правоохоронної системи; 3) відсутність комунікації між правоохоронними органами; 4) правовий механізм мінливий до політичних сил, що як наслідок призводить до значних змін в законодавстві та прийняття недосконалих початкових законів; 5) відсутність комплексності в реформуванні; 6) відсутність комунікації між центральними органами виконавчої влади, що реалізують політику в різних сферах суспільного життя, які є суміжними до правоохоронної системи. Вирішення зазначених проблем державною політикою можливий через трансформацію правоохоронної системи шляхом формування механізмів, які матимуть комплексний характер, будуть узгоджені та взаємопов'язані.

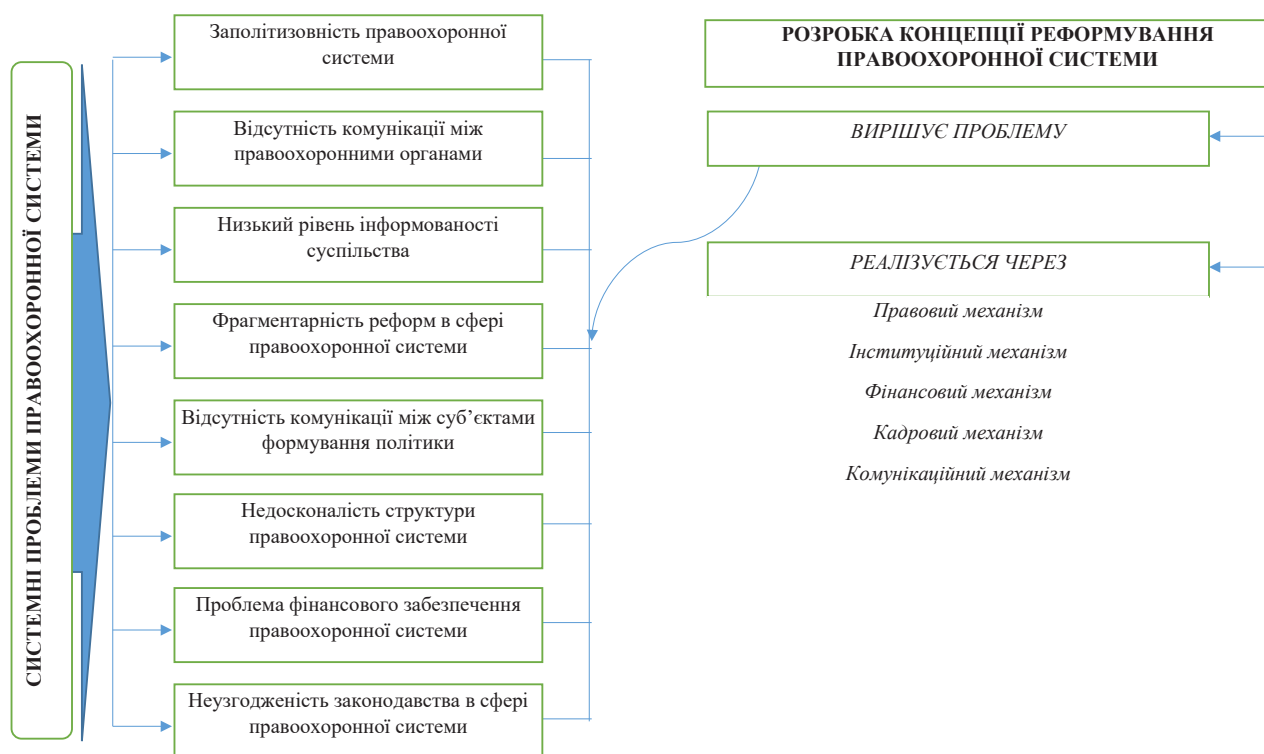


Рис. 1.1. Системні проблеми державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи та напрями їх вирішення

В цілому підводячи підсумок про системні проблеми державної політики в сфері правоохоронної системи пропонуємо наступні напрямки її вирішення (рис. 1.1).

Проведене дослідження дозволило ідентифікувати системні проблеми правоохоронної діяльності, що призводять до негативних наслідків. Ключовими системними проблемами є наступні: 1) заполітизованість правоохоронної системи держави, що в результаті призводить до низького рівня управління її функціональними та операційними процесами; 2) низький рівень інформованості суспільства про реформування правоохоронної системи; 3) відсутність комунікації між правоохоронними органами; 4) правовий механізм мінливий до політичних сил, що як наслідок призводить до значних змін в законодавстві та прийняття недосконалих початкових законів; 5) відсутність комплексності в реформуванні; 6) відсутність комунікації між центральними органами виконавчої влади, що реалізують політику в різних сферах суспільного життя, які є суміжними до правоохоронної системи; 7) недосконалість структури правоохоронної системи; 8) проблема фінансового забезпечення правоохоронної системи.

Висновки і пропозиції. Зазначенні проблеми в цілому характеризують фрагментарність державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи.

Для забезпечення вирішення зазначених системних проблем є потреба в розробці та реалізації Концепції реформування правоохоронної системи, що має бути затверджена строком на 5 років та на законодавчому рівні передбачити мораторій на зміни в законодавстві, що визначають відступ від положень концепції. Така концепція має бути затверджена Верховною Радою України як Закон. Для забезпечення її аполітичності та змін в майбутньому за таку Концепцію має проголосувати 2/3 депутатів Верховної Ради України. Реалізація зазначеної Концепції має відбуватися шляхом наступних механізмів державної політики: правовий, інституційний, фінансовий, кадровий, комунікаційний, інформаційний. Це в цілому дозволить подолати системні проблеми державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Безпека для громадян. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/bezpeka-ta-oborona/bezpekadlya-gromadyan>
2. Боротьба з корупцією. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeyu/borotba-z-korupciyeyu>
3. Братель С.Г. Шляхи реформування правоохоронної системи України. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/8302/1/%D0%A0%D0%9E%D0%9B%D0%AC%20%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%9E%D0%9E%D0%A5%D0%9E%D0%A0%D0%9E%D0%9D%D0%9D%D0%98%D0%A5%20%D0%A7%201_p058-060.pdf
4. Захист права власності. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeyu/zahist-prava-vlasnosti>
5. Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/NT1073?an=2>
6. Оборона країни. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/bezpeka-ta-oborona/oborona-krayini>
7. Паньонко І. М. Причини та заходи щодо реформування правоохоронних органів України. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2173/vnulpurn201480136.pdf>
8. Питання реформування органів внутрішніх справ України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/247780824>
9. Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/456-96-%D0%BF#Text>
10. Про проведення парламентських слухань на тему: "Реформування органів системи Міністерства внутрішніх справ України і впровадження європейських стандартів". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3771-17#Text>
11. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80#Text>
12. Реформування пенітенціарної системи України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeyu/reformuvannya-sistemi-probaciyi-ta-resocializaciya>
13. Реформування системи виконання судових рішень. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeyu/reformuvannya-sistemi-vikonannya-sudovih-rishen>
14. Скидан В. В. Реформування правоохоронної системи на сучасному етапі розвитку України. Механізм функціонування громадянського суспільства: збірник тез Всеукраїнської наукової конференції здобувачів вищої освіти (20 листопада 2020 року) / упор. Ю. М. Шевців. Львів: ЛьвДУВС, 2020. 396 с.