

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

© Лесько Н. В., Шабелько Н., 2015

Розглядаються основні напрями реформування органів внутрішніх справ, аналізуються шляхи вирішення проблемних питань, що можуть виникнути в процесі реалізації реформи. Визначено можливості запозичення Україною зарубіжного досвіду з урахуванням національних особливостей країни.

Ключові слова: органи внутрішніх справ, міліція, правоохоронні органи, реформування, особовий склад, кадрова робота.

Н. В. Лесько, Н. Шабелько

ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ

Рассматриваются основные направления реформирования органов внутренних дел, анализируются пути решения проблемных вопросов, которые могут возникнуть в процессе реализации реформы. Определены возможности заимствования Украины зарубежного опыта с учетом национальных особенностей страны.

Ключевые слова: органы внутренних дел, милиция, правоохранительные органы, реформирование, личный состав, кадровая работа.

N. V. Lesko, N. Shabelko

CHALLENGES OF BODIES OF INTERNAL AFFAIRS REFORM

The article deals with the main issues in a process of bodies of internal affairs reform, besides, the ways to solve troublesome questions that may arise while reform implementation are analyzed. Also, the possibility of foreign experience reception with the account of national particularities is designated.

Key words: bodies of internal affairs, police, enforcement bodies, reforming, staff, staff management.

Постановка проблеми. Міністерство внутрішніх справ України (далі МВС України) – один із ключових органів держави, адже його основним завданням є забезпечення правопорядку в країні. Однак в Україні, як і в більшості країн колишнього Радянського Союзу, цей орган перетворився на інструмент певної політичної групи, за допомогою якого покриваються діяння, які безпосередньо порушують закон. Основною негативною ознакою цього органу є недовіра громадян. Станом на грудень 2013 року рівень довіри населення до міліції становить 1 %. Причинами такої недовіри стали побиття студентів та громадян наприкінці 2013 року, часті випадки смертей у відділках

міліції, масова корупція та бюрократичність певних служб та інспекцій, що призвело до неефективної роботи усього відомства.

МВС України як орган правопорядку перетворився в орган, що породжує безпорядок та беззаконня, орган до якого звичайний громадянин не бажає, або, що гірше, побоюється звертатись за допомогою. Після Революції гідності українське суспільство зажадало кардинальних змін у цій структурі. Варто зазначити, що спроби реформувати цей орган робила кожна з політичних сил, яка приходила до влади, однак такі реформи були втілені лише на папері.

Мета роботи – проаналізувати основні напрями реформування органів внутрішніх справ, дослідити можливість запозичення Україною досвіду зарубіжних країн у зазначеній сфері.

Стан дослідження. Наукову розробку проблем реформування органів внутрішніх справ України розглядають праці М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяка, О. П. Рябченко, О. В. Джафарова, А. Т. Комзюк, О. П. Угровецького, М. Ю. Фролова та інших науковців.

Виклад основного матеріалу. Першими кроком до реформування органів внутрішніх справ (далі ОВС) стало прийняття Постанови Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. № 456 “Про концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ” [1], яка не виправдала своїх очікувань, оскільки була “сирою”, непродуманою і, головне, передбачала не реформу усього міністерства, а структурну зміну деяких з його підрозділів.

Науковець О. М. Бандурко зазначив, що ця концепція малоперспективна у майбутньому та є вузькоспрямованою, а не глобальною. Науковець запропонував такі шляхи вдосконалення ОВС: перейменувати міліцію у поліцію; розпочати процес децентралізації міліції створенням муніципальної міліції (поліції); скоротити управлінський апарат, змінити співвідношення начальницького і рядового складу на користь останнього; створити просту, розумну систему управління органами внутрішніх справ, продуману структуру центральних і місцевих установ; усунути паралелізм у роботі різних служб у центрі й на місцях, укрупнити галузеві управлінські структури [2, с. 57–59].

На думку М. Д. Мартинова, ця концепція була спробою пристосувати систему до зовнішніх умов, а не комплексним вирішенням проблем, основна увага приділялася лише окремим напрямкам діяльності ОВС. Ресурс підвищення ефективності діяльності ОВС лише за рахунок удосконалення управління та організаційно-штатних структур, покращення дисципліни особового складу та посилення внутрішнього контролю вже фактично вичерпав себе [3, с. 290–294].

Протягом 2002–2013 рр. приймалися програми, концепції, стратегії, які стосувалися розроблення та реалізації чергових заходів щодо реформування системи органів МВС України. Обґрунтування мети, завдань, базових принципів, шляхів, методів та інших складових реформування у названих проектах здійснювалося переважно у межах відомчого бачення, хоча проголошувалося, що перетворення у системі МВС України мають корелюватися з концептуальними заходами реформування усієї правоохоронної системи держави [4, с. 67].

Наприкінці 2014 року за участі Харківської правозахисної групи та Центру досліджень правоохоронної діяльності були розроблені два важливі документи, що передбачають реформування МВС України: 1) концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ України [5]; 2) стратегія розвитку органів внутрішніх справ України [6].

Ці проекти отримали високу оцінку науковців та представників Консультаційної місії Європейського Союзу і були схвалені Розпорядженням КМУ від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р [7]. Таке схвалення ще раз підтвердило високий рівень розроблення цих проектів та надало змогу на правовій підставі здійснювати їхню реалізацію.

Ухваливши ці проекти, Україна вкотре намагається довести, що бажає бути європейською країною з просвіщенісними силовими органами. Одним з пріоритетних напрямів концепції є забезпечення ефективного функціонування інститутів, які гарантуватимуть верховенство права, додержання прав і свобод людини і громадянина, їх ефективний захист. Для досягнення цієї мети передбачені такі заходи:

- демілітаризація Міністерства внутрішніх справ України;
- скорочення значної кількості органів, підрозділів і служб зі спорідненими завданнями та функціями;
- забезпечення ефективної координації діяльності та злагодженої взаємодії Національної поліції, Національної гвардії, прикордонної, міграційної служб, а також служби з надзвичайних ситуацій під політичним керівництвом МВС;
- законодавче визначення оновленої загальної структури МВС, структури і чисельності завдань та повноважень органів внутрішніх справ та інших умов їх діяльності, пріоритетами якої є виконання соціально-сервісних функцій;
- деполітизація діяльності органів і служб, підконтрольних МВС, їх автономізація та оптимізація;
- усунення дублювання функцій апаратів, відомчих підприємств, установ та організацій;
- запровадження європейської моделі підготовки та підвищення кваліфікації кадрів органів внутрішніх справ, застосування єдиних уніфікованих стандартів правозастосовної підготовки, спрямованої на підвищення ефективності взаємодії між органами внутрішніх справ різних держав-учасниць Європейського Союзу;
- розроблення дієвих засобів та механізмів контролю за діяльністю органів внутрішніх справ та окремого правоохоронця;
- підвищення довіри населення до діяльності органів внутрішніх справ, а також авторитету працівника органу внутрішніх справ;
- підвищення ролі інститутів громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування у заходах забезпечення прав і свобод населення;
- налагодження тісної співпраці з населенням та місцевими громадами [5].

Аналізуючи ці заходи, можна визначити їх необхідність, ефективність та значення для реформи загалом.

Демілітаризація МВС України, відповідно до Стратегії розвитку ОВС України, передбачає, що це міністерство перетвориться у цивільний орган, в МВС України буде розроблена система професійних стандартів поведінки, що спрямована на розвиток у персоналу ініціативи, самостійності у прийнятті рішень, готовності нести відповідальність за власні вчинки, а усі рудименти військової дисципліни та підготовки будуть ліквідовані [6].

Можна говорити напевно про часткове впровадження цього заходу, оскільки нещодавно заступник Міністра внутрішніх справ України Ека Згуладзе презентувала набір патрульних поліцейських, форма яких кардинально відрізняється від теперішньої форми міліції, розповіла про їх основи навчання, що ґрунтуються на таких темах, як дискримінація і толерантність, корупція, стрес, а також основи комунікації [8].

Що стосується скорочення значної кількості органів, підрозділів і служб зі спорідненими завданнями та функціями, то в цьому напрямку також є позитивні результати, оскільки 5 лютого 2015 року Верховна Рада України прийняла закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування органів внутрішніх справ”, яким передбачено ліквідацію ветеринарної міліції, усунення дублювання функцій у діяльності ГУБОЗ, транспортної міліції, уповноважених органів внутрішніх справ у справах дітей, які фактично виконують функції, що належать до компетенції блоку кримінальної міліції та міліції громадської безпеки [9].

За словами міністра Арсена Авакова, зараз налічується 178 тисяч міліціонерів, до 2015 року їх планується скоротити до 172 тисяч. У 2014 році 8 тисяч міліціонерів були звільнені за зраду присяги або за порушення статуту [10].

На наше переконання, було б доцільніше не ліквідовувати спецпідрозділи, а реорганізувати в один, для злагодженішої роботи та координації діяльності, оскільки ситуація, що склалась на цей момент у країні потребує охорони правопорядку, охорони стратегічних об’єктів на конфліктних територіях, із цим завданням відмінно справлялись саме підрозділи спеціального призначення.

Відповідно до стратегії, чисельність ОВС повинна відповідати європейським стандартам, які передбачають 300 поліцейських на 100 тис. населення, у нас ця цифра значно вища і приблизно становить 370 поліцейських на 100 тис. населення. Тому скорочення особового складу відбуватиметься протягом 2014–2017 рр.

Одним з важливих пунктів, передбачених стратегією, є боротьба з корупцією, оскільки громадяни вважають, що ОВС – один з найкорумпованіших органів у нашій державі. Як зазначає голова Криворізького міського комітету з боротьби з корупцією і порушеннями прав громадян Косяк Олег Володимирович, корупція – це не лише певні діяння, а й система негативних поглядів, переконань, установок, спосіб мислення, який зумовлює спосіб життя. Одним з перших питань щодо боротьби з корупцією серед працівників органів внутрішніх справ має бути вдосконалення нормативно-правової бази. Стримувальним фактором від вчинення корупційних діянь повинен бути належний рівень їх грошового забезпечення у поєднанні з гарантіями соціального захисту як під час служби, так і після звільнення на пенсію, посилення юридичної відповідальності та ризиків позбавлення зазначених гарантій у разі вчинення правопорушення [11, с. 153–155].

Варто відзначити, що такий підхід виправдав себе у багатьох країнах Європи та Північної Америки, головним елементом стало підвищення заробітних плат в багато разів, а з вчиненням корупційних дій особа втрачала можливість соціальної підтримки.

Реформа також зачіпає і освітню підготовку працівників ОВС. В Україні є велика кількість вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку працівників ОВС, яка не є якісною через те, що у таких закладах незначною є кількість викладачів з практичними навиками, відсутність практичних занять у зв'язку з низьким рівнем матеріально-технічного забезпечення, викладання надмірної кількості предметів протягом курсу.

На наш погляд, значно ефективнішим було б створення системи підготовки працівників ОВС, на прикладі Великобританії чи США, де навчання триває протягом двох років, півтора з яких займає самостійна патрульна служба під керівництвом досвідчених наставників. Навчальні заклади діють так, що дають лише базові знання протягом чотирьох місяців, та після проходження стажування студент повертається до навчального закладу і з'ясовує проблеми та помилки, які виявилися під час проходження служби. Академія поліції здійснює підготовку осіб, які успішно пройшли патрульну службу у конкретному професійному напрямку. Така система підготовки забезпечує поліцію завжди енергійними, молодими кадрами та незначними фінансовими витратами [12, с. 180–181].

Однією з умов функціонування ефективної поліції є її контроль. Такий контроль має бути всебічним, повним та прозорим. Кожен громадянин повинен мати змогу проконтролювати, як здійснюється розгляд його справи, та в належний спосіб бути повідомленим про результати такого розгляду. Контроль також повинен здійснюватись вищестоящим органом за відповідним планом і його результати мають бути відомі громадськості.

У контексті дослідження актуальним є досвід Грузії, в якій прозорість поліції, і в прямому, і в переносному розумінні, принесла неабиякий результат. Поліцейські сидять в одній великій кімнаті. Немає маленьких закритих кімнаток, де можуть робити з людьми все, що хочуть. Варто було стати поліції прозорою, як у ній перестали гинути люди – за останні роки не зафіксовано жодної смерті за “дивних обставин”. У такий спосіб влада підкреслює, що відкритість залишається пріоритетом у роботі поліції [13, с. 134].

Довіра і тільки довіра людей може бути головним показником ефективності роботи правоохоронців, що промовисто підтверджує світовий досвід. Враховуючи такі стратегічні посилання, критеріями оцінки результативності роботи необхідно зробити не статистичні показники, а ступінь захищеності законних прав і свобод громадян [14, с. 34].

Досягти довіри українського суспільства до ОВС можливо лише за умови комплексного впровадження вищевказаних заходів, а також проведення паралельно до судової економічної, адміністративної, конституційної реформ.

Як і будь-яка реформа, реформа МВС потребує значної фінансової підтримки і відразу стає зрозумілим, що лише бюджетних коштів для цього буде недостатньо. Тому ми переконані у тому, що вище керівництво МВС повинно залучати іноземних партнерів. Можемо сказати, що цей процес вже відбувається, оскільки нещодавно в ЗМІ з'явилась інформація, що американський бізнесменом Джордж Сорос готовий профінансувати реформування міліції в Україні [15].

Висновки. Можна вже зараз стверджувати, що у непростий для країни час, поступові кроки реформування МВС відбуваються, однак багато ще потрібно здійснити. Насамперед потрібно вдосконалити законодавчу базу діяльності ОВС. Адже закон України “Про міліцію” від 20 грудня 1990 року [16] не відповідає ані принципам стратегії, ані теперішньому розвитку суспільства, та має тоталітарну спрямованість, що була закладена ще у Радянському Союзі.

Зазначимо, що для того, щоб досягти основної мети реформи – відновлення довіри громадян до ОВС, реформу потрібно проводити за алгоритмом дій, передбачених в концепції та суміжно з іншими реформами. А якщо такі суміжні реформи проводитись не будуть, то і позитивні дії реформи МВС будуть нівелюватись суспільством.

1. Про концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України № 456 від 24 квітня 1996 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Зозуля І. В. Базові засади переходу до нової концепції реформування системи органів МВС України / І. В. Зозуля // Часопис Академії адвокатури України. – 2010. – № 8. – С. 55–63.
3. Мартинов М. Д. Сучасні проблеми організації діяльності органів внутрішніх справ України та шляхи їх вирішення / М. Д. Мартинов // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 290–296.
4. Мисливий В. А. МВС України на шляху реформ / В. А. Мисливий // Реформування органів внутрішніх справ : проблеми та перспективи (вітчизняний і зарубіжний досвід) : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 28–29 березня 2014 р.). – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – С. 67–69.
5. Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ : проект. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1221414>.
6. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1221365>.
7. Питання реформування органів внутрішніх справ України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2015/03/23/7062411/>.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування органів внутрішніх справ : Закон України від 5 лютого 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
10. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dt.ua/UKRAINE/avakov-planuye-zvilniti-do-28-tisyach-spivrobotnikiv-mvs-158875_.html.
11. Косяк О. В. Проблеми боротьби з корупцією в контексті реформування органів внутрішніх справ / О. В. Косяк // Реформування органів внутрішніх справ : проблеми та перспективи (вітчизняний і зарубіжний досвід) : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 28–29 березня 2014 р.). – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – С. 153–155.
12. Рубан К. П. Міжнародний досвід розвитку професійної підготовки працівників правоохоронних органів / К. П. Рубан // Реформування органів внутрішніх справ : проблеми та перспективи (вітчизняний і зарубіжний досвід) : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 28–29 березня 2014 р.). – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – С. 179–181.
13. Гонфалов Д. В. Досвід зарубіжних країн у реформуванні міліції / Д. В. Гонфалов // Реформування органів внутрішніх справ : проблеми та перспективи (вітчизняний і зарубіжний досвід) : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 28–29 березня 2014 р.). – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – С. 134–135.
14. Єфімов В. В. Щодо окремих аспектів реформування органів внутрішніх справ / В. В. Єфімов // Реформування органів внутрішніх справ : проблеми та перспективи (вітчизняний і зарубіжний досвід) : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 28–29 березня 2014 р.). – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – С. 32–36.
15. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://news.finance.ua/ua/news/~/328770>.
16. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 року № 565-ХІІ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.