

УДК 316.422-057.36(477)

**А.М. КУЛІШ**, Харківський національний університет внутрішніх справ

## **ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

*Ключові слова:* реформування, органи внутрішніх справ України

Останнім часом в нашій державі все гостріше постає питання про реформування правоохоронних органів, без вирішення якого неможлива ефективна діяльність даних державних інституцій. Демократизація суспільних відносин, конституційна реформа, активізація процесів євроінтеграції, удосконалення законодавства у напрямку посилення захищеності прав та свобод громадянина обумовлюють необхідність чіткого визначення теоретичної сутності правового статусу правоохоронних органів взагалі і органів внутрішніх справ зокрема, який визначає роль та місце останніх у побудові правової соціальної держави. Однак, не зважаючи на дослідження особливостей діяльності органів внутрішніх справ у роботах сучасних науковців, дане питання не можна віднести до числа вирішених як практичному, так і на теоретично-методологічному рівні. Це обумовлює актуальність і новизну даної статті, метою якої є аналіз сучасних напрямків реформування органів внутрішніх справ.

Як свідчать результати соціологічного дослідження, проведеного Українським центром соціальних досліджень у 2007 році, міліції не довіряє сьогодні 66 % опитаних. Низький рівень довіри громадян України залишається незмінним вже багато років, а головними причинами цього явища вважається високий рівень корумпованості правоохоронців, їх низький професіоналізм, випадки порушень прав людини тощо. З іншого боку, висока плинність кадрів, значна кількість надзвичайних подій за участю особового

складу свідчать про прорахунки у системі управління органами внутрішніх справ.

Не зважаючи на досить широке використання терміну «органи внутрішніх справ» у наукових і навчально-методичних джерелах та нормативно-правових актах, легального визначення даного поняття, на жаль, не існує. Спроби його визначення не можна назвати чисельними. Так, В.А. Плева визначає орган внутрішніх справ як спеціальний правоохоронний орган державної виконавчої влади, який створюється для реалізації державної політики із захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки шляхом застосування юридичних заходів впливу [1, с.32]. І.В. Бондаренко пропонує наступне визначення: «Органи внутрішніх справ – це органи виконавчої влади, які входять до єдиної системи озброєних правоохоронних органів у структурі Міністерства внутрішніх справ України, основними завданнями яких є охорона життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, всіх форм власності від злочинних та інших протиправних посягань» [2, с.213]. О.Ф. Скакун визначає органи внутрішніх справ як правоохоронні органи виконавчої влади, що складаються з галузевих служб: міліції, слідчого апарату, внутрішніх військ, кримінально-виконавчих установ [3]. У Довіднику з управління ОВС вказано, що орган внутрішніх справ - це автономно діюча структура (складний елемент, підсистема) у системі ОВС з визначеним правовим статусом, що самостійно вирішує певні питання соціального управління (де за організаційно-правовим статусом ОВС поділяються на відділення, відділи, управління, головні управління, міністерство) [4, с.16].

Зазначимо, що правовий статус органів внутрішніх справ регламентується великою кількістю нормативно-правових актів, серед яких: Закони України, нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента

України, Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ України. Серйозною проблемою сучасного стану нормативно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України є те, що основні нормативно-правові акти в цій сфері (Закон України «Про міліцію», Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України, Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України) були прийняті ще до набуття Україною незалежності та своїм корінням спирались на радянську адміністративно-командну систему. Спроби наблизити нормативно-правову базу проходження служби в органах внутрішніх справ до сучасних вимог носили переважно безсистемний характер та не були належним чином обґрунтовані з точки зору юридичної техніки. Наслідками цього стали дублювання окремих норм в різних нормативно-правових актах, наявність юридичних суперечностей та незабезпеченість певних норм фінансово-економічним підґрунтям і правовим механізмом реалізації.

Сьогодні на розгляді у Верховній Раді України знаходиться проект закону України № 1376 від 18.01.2008 р. «Про органи внутрішніх справ України». Це не перший законопроект, розробка якого мала своєю метою заповнити прогалини у регулюванні правового статусу органів внутрішніх справ, однак, як буде показано нижче, навряд чи останню спробу можна назвати вдалою.

Ст.1 законопроекту визначає органи внутрішніх справ України як єдину систему органів державної влади, що підпорядковуються Міністру внутрішніх справ України, на які Конституцією України і законами України покладені функції забезпечення правопорядку, громадської безпеки, цивільного захисту населення, охорони державного кордону та контролю за окремими сферами соціальної організації суспільства. Це визначення викликає одразу три питання. По-перше, якщо в ньому йдеться про «єдину систему органів державної влади», було б доречно визначити,

виходячи зі змісту ч.2 ст.6 Конституції України, до якої саме гілки влади має бути віднесена ця «система органів». По-друге, викликають сумніви щодо відсутності вказівок у даному визначенні на підконтрольність та підзвітність Міністра внутрішніх справ. Додамо, що, відповідно до ч.3 ст.12 законопроекту повноваження Міністра внутрішніх справ України визначаються Положенням про Міністерство внутрішніх справ України. У розглядуваному ж проекті його права та обов'язки практично не визначені. Тобто визначення компетенції даної посадової особи цілком покладається на Кабінет Міністрів України, надаючи цьому органу ще більші повноваження, і без того розширені після прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України». По-третє, як видно вже з даного визначення, автори законопроекту пішли шляхом включення до повноважень органів внутрішніх справ, крім тих функцій, що мають місце сьогодні, ще й функцій цивільного захисту населення, охорони державного кордону та функції «контролю за окремими сферами соціальної організації суспільства», причому зміст сфер такого контролю у законопроекті не розкривається, що, дає змогу тлумачити його і закріплювати у вигляді конкретних правових норм у Положенні про Міністерство внутрішніх справ України.

Розглянемо детальніше запропоновану у проекті структуру Міністерства внутрішніх справ. Стаття 10 законопроекту визначає, що структура органів внутрішніх справ України будується за територіально-функціональним принципом, а також централізму, ієрархічності та складається з: Міністерства внутрішніх справ України – центрального органу виконавчої влади; територіальних органів внутрішніх справ України; органів внутрішніх справ на транспорті; навчальних та науководослідних закладів і установ. До системи органів внутрішніх справ України входять: Національна міліція; Служба досудового слідства; Національна гвардія МВС України; Державна прикордонна служба МВС Украї-

ни; Державна служба пожежної безпеки і порятунку МВС України; Державна міграційна служба; Антикорупційне бюро. До складу територіальних та транспортних органів внутрішніх справ України входять підрозділи міліції, досудового слідства, організації управління, забезпечення, заклади охорони здоров'я. Причому, відповідно до тлумачення термінів у ст.1 законопроекту, національна міліція – це система озброєних служб та підрозділів органів внутрішніх справ України, головним завданням яких є забезпечення громадського порядку, виявлення, припинення, попередження і розкриття злочинів та адміністративних правопорушень. Порівняння цього визначення з тим, що міститься у ст.1 чинного Закону України «Про міліцію» свідчить, що з ознак міліції зникли спрямованість їх діяльності на захист життя, здоров'я, права і свобод громадян, власності, природного середовища. Однак залишилася ознака «озброєності», на якій, як і в чинному визначенні, акцентується особлива увага. Як відомо, право носіння, зберігання та застосування зброї у передбачених законом випадках мають працівники прокуратури, СБУ та інших правоохоронних органів, однак навряд чи ця ознака може виступати основоположною для розуміння статусу цих органів і їх призначення у демократичному суспільстві. Що ж стосується відсутності вказівки на захист національною міліцією у першу чергу прав і свобод людини, то це може тлумачитися як своєрідне повернення до епохи тоталітаризму.

І зовсім незрозумілим з огляду на наведене вище тлумачення уявляється ч.7 ст.15 законопроекту, у якій визначено: «Завдання, функції та повноваження міліції, визначаються Законом України про Національну поліцію України». З урахуванням вимог законодавчої техніки було б доцільно узгодити термінологію і визначитися, врешті-решт, хто буде входити до Міністерства внутрішніх справ – національна міліція чи національна поліція.

Втім, проблема зміни назви міліції не є

новою – дискусії щодо доцільності перейменування її в поліцію та розробка проектів відповідних законодавчих змін розпочалися багато років тому. На захист думки щодо доцільності такого перейменування наводяться аргументи на кшталт: первісне значення слова «міліція» - військо, військове об'єднання, термін «поліція», що походить від старогрецького - *Politeia* і означає «управління державою», тому назва «поліція» уявляється більш прийнятною. Зауважимо, що ці терміни у сучасній мові давно змінили своє значення: поліція вже давно не сприймається як орган, що здійснює управління суспільством, рівно як міліція не ототожнюється з військом. До того ж зміна назви не означатиме автоматичні підвищення професіоналізму, зниження рівня корупції, підвищення рівня довіри населення. Відсутність фінансово-економічних обґрунтувань зміни назви не дозволяє оцінити доцільність з точки зору витрати бюджетних коштів. Однак, враховуючи, що міліція України за умов дефіцитного Державного бюджету фінансується сьогодні на 30-40 % від існуючих потреб, зміна назви неминуче призведе до зменшення тих бюджетних коштів, що могли б бути витрачені на її реальні потреби.

Теж саме стосується зміни назви внутрішніх військ на «Національну гвардію України». З цього приводу викликає подив викладене у Пояснювальній записці до проекту Закону України «Про Національну гвардію України» формулювання: «Матеріальні та інші витрати, зумовлені зміною назви військового формування, про яке йдеться, покладенням на Національну гвардію України додаткових (у порівнянні з внутрішніми військами) завдань пропонується здійснювати без виділення додаткових фінансових ресурсів». Проте зрозуміло, що зміна більш ніж 30 тис. службових посвідчень, а також печаток, вивісок, зміни у форменому одязі мають фінансуватися з якихось джерел. За умов же бюджетного фінансування витрати можуть бути покладені або на самих правоохоронців (прецеденти мали місце за часів керування

Міністерством внутрішніх справ Ю.Ф. Кравченком, коли дільничні інспектори були поставлені перед необхідністю придбати формений одяг, вартість якого перевищувала їх місячне грошове утримання, за власний кошт), або на так званих спонсорів, що дуже нагадує корупційні схеми.

Не заперечуючи в цілому можливість зміни назви міліції або внутрішніх військ, значимо, однак, що у запропонованих законопроектах вона ніяким чином не обґрунтовується, до того ж відсутність фінансово-економічних обґрунтувань не дає змоги оцінити співвідношення витрачених коштів і досягнутого результату. При цьому, як відомо, Національна гвардія України вже існувала і була розформована відповідно до Закону України від 11.01.2000 року № 1363-XIVП. Більшість завдань, запропонованих статтею 2 проекту Закону України «Про Національну гвардію України», на сьогодні вже виконуються внутрішніми військами, на базі яких створюється Національна гвардія України. Частина ж нових завдань, виконання яких пропонується покласти на новостворену структуру (участь у здійсненні заходів правового режиму воєнного та/або надзвичайного стану і в заходах, пов'язаних з припиненням діяльності не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань, екстрадиція, здійснення заходів із припинення масових заворушень; участь відповідно до закону у заходах, пов'язаних із припиненням терористичної діяльності) сьогодні і так виконується саме внутрішніми військами, тому їх правове закріплення потребує лише внесення змін у чинне законодавство.

Що стосується обґрунтованості включення до структури Міністерства внутрішніх справ Державної прикордонної служби (системи озброєних служб та підрозділів органів внутрішніх справ України, які виконують завдання з охорони державного кордону України та контролю за в'їздом і виїздом іноземців з території нашої держави) та Державної прикордонної міліції (системи озброєних служб та підрозділів органів вну-

трішніх справ, які виконують завдання по контролю за в'їздом та виїздом громадян України, іноземців та осіб без громадянства, забезпечують припинення порушень, попередження і розкриття злочинів на території контрольних-пропускних пунктів та прилеглих до них територій), то у запропонованих до законопроектів пояснювальних записках будь-яка аргументація на користь даного заходу відсутня. У публікаціях в якості необхідності такого кроку наводять аргумент щодо адаптації законодавства України до європейських стандартів. Однак, якщо звернутися до досвіду європейських країн, можна побачити, що у Фінляндії, Литві, Румунії, Великій Британії, Німеччині та інших державах прикордонні війська підпорядковуються національним аналогам Міністерства внутрішніх справ. Разом з тим прикордонна служба Польщі - Straż Graniczna – підпорядковується службі безпеки, прикордонники Італії входять до складу Фінансової гвардії і підпорядковуються Міністерству фінансів. Якщо ж звернутися до визначених правовими актами ЄС і України напрямків співробітництва у сфері юстиції і внутрішніх справ, можна переконатися, що відповідно до них мають удосконалюватися візова політика України - ЄС; діалог між органами юстиції України та ЄС; співробітництво між правоохоронними органами країн-членів, Європол і відповідними установами України; модернізація пунктів перетину кордону; спільне розв'язання проблем нелегальної імміграції; надаватися практична допомога Україні у справі імплементації її законодавства щодо відмивання грошей тощо [5], тобто мова йде про зміст діяльності прикордонної служби, а не її адміністративне підпорядкування. Отже, знову-таки можна констатувати відсутність аргументації на користь включення Державної прикордонної служби до структури Міністерства внутрішніх справ України.

Що ж стосується необхідності включення до складу МВС Державної служби пожежної безпеки та порятунку, то варто згадати, що Державний департамент пожежної безпеки

було підпорядковано Міністерству України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи «з метою вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, об'єднання сил і засобів для ліквідації пожеж, аварій та катастроф» [6]. У цьому рішенні простежувалася відповідна логіка: МНС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, забезпечення керівництва діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій [7]. За роки, що минули з моменту підпорядкування служби пожежної безпеки МНС, було створено потужну матеріально-технічну базу, що забезпечує її функціонування, напрацьовано відповідне нормативне і методичне забезпечення, яким неминуче буде завдано шкоди у разі повернення пожежної служби знову до МВС. Практика держав-членів ЄС включає випадки підпорядкування не лише служби пожежної безпеки, а навіть всієї системи цивільного захисту Міністерству внутрішніх справ – так, останньому у Німеччині підпорядковується Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe – Федеральне управління цивільного захисту і допомоги у разі стихійного лиха, однак в європейських країнах існують й інші варіанти організаційного підпорядкування. Однак всі вони характеризуються певною усталеністю, у разі ж кардинальних змін не лише обґрунтовується їх необхідність та вартість для платників податків, а й проводяться обговорення за участю представників громадськості з метою визначення доцільності чи недоцільності певних кроків.

Необхідність реформування системи органів внутрішніх справ сьогодні не викликає сумнівів. Однак, враховуючи, що МВС України вже неодноразово було об'єктом різноманітних реформ, доцільно спочатку визна-

читися з тим, чому вони не призвели до бажаних результатів. Підпорядковувати певне відомство різним міністерствам можна нескінченно, однак не варто забувати, що кожна така зміна дестабілізує на певний період роботу реформованого відомства, оскільки необхідно вносити зміни у нормативно-правове забезпечення, знайомити з цими змінами працівників, проводити, як це передбачено у проекті закону «Про органи внутрішніх справ України», позачергову атестацію всього особового складу тощо. Звісно, можна погодитися з необхідністю певних часових, людських та фінансових витрат для досягнення чітко визначеної та обґрунтованої мети, але, на жаль, ані зі змісту запропонованих законопроектів, ані з пояснювальних записок до них, ані з роз'яснень Міністерства внутрішніх справ України чи інших державних органів встановити таку мету немає можливості.

Резюмуючи вищезазначене, необхідно вказати, що реформування системи внутрішніх справ України є не суто внутрішньою справою МВС України та інших органів виконавчої влади. Це справа, яка стосується всіх громадян України, які за допомогою податкових відрахувань утримують вказану систему та оплачують кожну зміну службового посвідчення, кожну нову табличку з найменуванням органу, кожен папірець, витрачений на новий наказ Міністра внутрішніх справ. Це справедливо і для випадків, коли кошти поступають з так званих позабюджетних джерел. Консультації з громадськістю щодо інформації про роботу центральних органів виконавчої влади, відповідно до п.3 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 р. № 1378, проводяться обов'язково. Однак предметом обговорення мають бути не загальні фрази про необхідність «наближення до європейських стандартів» та «вдосконалення діяльності МВС», а причини, які обумовлюють неефективність

існуючої організаційної структури внутрішніх справ, фактори, що сприяли неефективності попередніх реформ, а також чітке визначення вартості запропонованих перетворень. Лише на підставі такої інформації можна буде визначити, чи призведуть зміни до бажаного результату.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Плева В.А. Организационно-правовые проблемы материальной ответственности лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел: Дисс... докт. юрид. наук: 12.00.07 /Нац. академия внутр. дел. - Киев, 1999. -192 с.
2. Бондаренко І.В. Органи внутрішніх справ в системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн: теоретичні аспекти: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 /Нац. академія внутр. справ України. -Київ, 2004. -213 с.

3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник. -Харків: Консум, 2001. -656 с.

4. Управління органами внутрішніх справ: Довідник /Уклад.: Лисюченко В.П., Цимбалюк В.С., Гуцалюк М.В. -К.: УАВС, 1996. - С.16.

5. План дій Європейського Союзу в галузі юстиції та внутрішніх справ, погоджений на IV засіданні Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС 12.12.2001 р.

6. Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій» від 27.01.2003 р., № 47/2003.

7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» від 02.11.2006 р., № 1539.

*Кулиш А.М. Основні напрямки реформування органів внутрішніх справ України // Форум права. -2008. -№ 1. -С.254-259 [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08kamvcsu.pdf>*

Викладені основні шляхи удосконалення системи управління ОВС, проаналізовано сучасний стан та перспективи розвитку законодавства, що регулює діяльність органів внутрішніх справ України.

\*\*\*

*Кулиш А.М. Основные направления реформирования органов внутренних дел Украины*

Изложены основные пути усовершенствования системы управления ОВД, проанализировано современное состояние и перспективы развития законодательства, что регулирует деятельность органов внутренних дел Украины.

\*\*\*

*Kulich A.M. Basic of a direction of reforming of law-enforcement bodies of Ukraine*

The basic ways of improvement of control system of law-enforcement bodies are stated, the modern condition and prospects of development of the legislation that adjusts activity of law-enforcement bodies of Ukraine is analyzed.