

УДК 351.743(477)

О.С. ЮНІН, канд. юрид. наук, доц., Харківський національний університет внутрішніх справ

ОКРЕМІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ ОВС УКРАЇНИ

Ключові слова: поліція, реформування, правоохоронні органи, освіта

Необхідність реформування системи МВС, узгодження її із суспільними потребами й можливостями держави визначалася з перших років незалежності України й досить широко декларувалася. Було розроблено декілька концепцій реформування, які не були реалізовані, бо ці керівні документи не містили чітких положень щодо реалізації згаданих пріоритетних засад у правоохоронній сфері, недостатньо відповідали концептуальним завданням, визначеним у програмних документах проведення адміністративної реформи, корекції правоохоронної політики країни, а також не враховували особливостей поточного стану економіки, державного управління, розвитку громадянського суспільства.

Розробці теоретичних та методологічних основ управління органами внутрішніх справ України, а також питанням, пов'язаним із підвищенням його ефективності, присвячені праці таких вчених: О.М. Бандурки, О.К. Безсмертного, А.С. Васильєва, А.Т. Комзюка, О.В. Негодченко, О.І. Остапенка, В.М. Плішкіна, О.П. Рябченко, В.К. Шкарупи та ін. Дослідження перелічених авторів мають безсумнівне теоретичне і практичне значення, однак вимоги сьогодення та сучасний стан реформування системи ОВС потребують постійного розвитку зазначеного наукового напрямку. Тому метою дослідження є аналіз організаційних проблем, які стримують розвиток ОВС України, а також формулювання пропозиції щодо вдосконалення їх функціонування. Новизна статті полягає в наданні пропозицій

щодо реформування системи професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ України.

Вдосконалення системи управління ОВС завжди спрямовано на підвищення їх ефективності, тобто досягнення високих результатів оперативно-службової діяльності. Взагалі слово «ефект» означає дію як результат або наслідок будь-чого [1, с.914]. Звідси, «ефективність» визначається як результативність, ступінь досягнення мети [2, с.508]. Таким чином під ефективністю управління ОВС розуміється вплив керівної ланки на підпорядковану. Метою такого впливу є досягнення високих показників в службовій діяльності. Також необхідно відмітити певну направленість даних категорій: як ефект, так і ефективність втілюють підвищення та розвиток об'єкта управління, тобто його здатність до змін (як якісних так і кількісних), які знаходять своє відображення у службовій діяльності. Отже, на нашу думку, між поняттями «ефект» та «ефективність» прослідковується певна розбіжність: ефект є наслідком певного виду діяльності, тобто тим кінцевим результатом, який намагається досягти об'єкт управління. Поняття «ефект» і «результат» раціонально розуміти як тотожні, скеровуючи на них створення певної системи управління. Даний вид управління, в світовій практиці отримав назву «управління за результатами», спрямований на певне зростання кінцевих результатів, але має на меті певну зміну якісного показника.

Поняття «ефективність» охоплює не лише результати певної діяльності (прогнозовані або досягнуті), але й вивчає фактори, за яких дані результати були досягнуті. Зазначена категорія характеризується співвідношенням кінцевого результату та витрат, завдяки яким досягаються показники в діяльності працівників. Таким чином, ефективність виступає оцінкою кінцевого результату оперативно-службової діяльності працівників ОВС, що характеризує її не лише як здатність до забез-

печення зростання показників в роботі, але і як джерело нових якісних-інноваційних змін. Отже, ефект є одним із елементів, необхідним для формування якісних змін в процесі оптимізації системи управління ОВС.

Особливий підхід до розробки проблем вдосконалення соціальних систем слід відзначити в роботах вчених у сфері державного управління Г.В. Атаманчука та Д.Н. Бобришева, які розглядають їх як зі змістовної точки зору, так і організаційної. Науковці досліджують підвищення ефективності системи управління з погляду механізму його реалізації, що дозволяє вирішувати відповідні проблеми в комплексному вигляді [3, 4].

Необхідно відмітити, що сьогодні найбільш важливими проблемами управління, які стримують ефективність оперативно-службової діяльності та подальший прогресивний розвиток системи ОВС України, є:

- недосконалість організаційно-штатної структури;
- застарілі методи планування та контролю за діяльністю органів внутрішніх справ;
- відсутність сучасної оцінки показників роботи підрозділів ОВС в сфері боротьби з правопорушеннями;
- відсутність взаємодії між підрозділами системи МВС та іншими правоохоронними органами;
- незадовільний стан матеріально-технічного забезпечення службової діяльності, та відсутність соціального захисту працівників ОВС;
- застаріла система початкової підготовки кадрів та підвищення їх кваліфікації;
- професійна деформація та емоційне вигорання працівників ОВС.

Сьогодні, в період повної перебудови органів державної служби в Україні реформування ОВС, їх інтеграції у систему правоохоронних органів країн світу, виникає необхідність у вдосконаленні процесу оперативно-службової діяльності української міліції, вдосконалення процесу підготовки персоналу, здійсненні ва-

гомих реформ у правовому регулюванні професійної діяльності, матеріальному та соціальному забезпеченні співробітників міліції.

Для досягнення даних цілей доцільно використовувати зарубіжний досвід, в першу чергу тих країн, які функціонують за принципом правової держави, мають високорозвинені суспільні цінності, чітко визначені правові системи та досконалі механізми реалізації правових норм. Через це є досить актуальним процес забезпечення професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ щодо співробітництва з правоохоронними органами інших країн у сфері боротьби з тероризмом, транснаціональною злочинністю, міжнародними конфліктами, торгівлею людьми, незаконною міграцією, та злочинам, пов'язаним із незаконним обігом наркотичних засобів. Таким чином, набуває актуальності питання дослідження сфери діяльності поліцейських органів та професійної підготовки співробітників поліції у високорозвинених країнах та можливість використання позитивного досвіду в процесі професійної підготовки майбутніх працівників органів внутрішніх справ України, вирішення даної проблеми має важливе значення для процесу реформування органів внутрішніх справ України.

Поліцейські органи розвинених країн світу в наш час постійно покращують якість своєї діяльності. Особливо це стосується змісту та напрямів роботи. Процес реформування поліцейських органів постійно спрямовується на зміну пріоритетів в її діяльності – з державної орієнтації на суспільну (запровадження моделі community policing), тобто орієнтація діяльності поліцейських органів на надання послуг населенню у сфері правопорядку. Теоретичною основою її є сервісне обслуговування населення органами поліції, яка перебуває на службі населення, забезпечуючи безпеку кожного громадянина. Актуальність даного процесу реформування полягає в тому, що традиційні напрями діяльності поліцейських органів на сьогоднішній день вже не від-

повідать вимогам сучасного суспільства, яке постійно розвивається. Так, наприклад, Д. Грін визначає, що значна частина підрозділів поліції відчуває інформаційний голод, не може чітко визначити проблему. Доволі часто працівникам поліції не вистачає адміністративної та культурної «еластичності» для миттєвої реакції на зміну обстановки [5].

В Україні розпочато процес повного реформування ОВС, метою якого є перетворення міліції із карального органу на сучасне правоохоронне відомство європейського зразка, основним завданням якого має стати служба та захист населення. Кабінетом Міністрів України затверджено проект Закону України, який регулює питання ліквідації частини структурних підрозділів МВС, таких як: ГУБОЗ, транспортна та ветеринарна міліції, а також створення шляхом об'єднання підрозділів ДАІ та ПСМ нової патрульної служби. Окрім цього, Кабінетом Міністрів України затверджено проект постанови, що затверджує порядок ідентифікації працівників ОВС, зокрема – шляхом носіння нагрудного знаку. Це дозволить легко ідентифікувати кожного співробітника органів внутрішніх справ, який виконує службові обов'язки (перебуває на службі). Також було затверджене розпорядження Кабінету Міністрів України щодо позбавлення підрозділів державної автомобільної інспекції функцій надання адміністративних послуг, введення в дію системи автоматичної фіксації порушень ПДР, розширення повноважень патрульної служби міліції шляхом ліквідації державної автомобільної інспекції передачу функції забезпечення безпеки дорожнього руху в населених пунктах новоствореним підрозділам патрульної служби [6].

Також необхідно зазначити, що, на нашу думку, внаслідок досить стислих термінів розробки Концепції недостатньо повно, було проведено громадське обговорення даного проекту, який має важливе значення і для суспільства, оскільки він також стосується прав та обов'язків громадян. Окрім цього, в проце-

сі презентації реформи ОВС України основний акцент був направлений не на кінцеву мету – переорієнтацію діяльності органів міліції на захист законних прав та свобод людини і громадянина, а на сам процес – проведення організаційних заходів щодо поглинання МВС інших відомств (МНС, прикордонна служба та ін.), демілітаризації, оптимізації штатної структури, ліквідації підрозділів з дублюючими функціями, перерозподілу повноважень, зміни назви тощо.

Основним показником ефективного проведення реформування ОВС, в результаті якого відбуваються якісні зміни щодо виконання вимог суспільства на охорону власним прав та свобод, має стати громадська думка, а не статистичні показники оцінки діяльності органів міліції. Оскільки основним завданням діяльності міліції України є захист законних прав громадян, то особливої актуальності набуває вирішення проблеми обліку їх заяв та реєстрації правопорушень та звернень громадян. Проблемним залишається також питання участі представників громадськості в обговоренні проблемних питань в роботі правоохоронних органів, та урахування їх рекомендацій, постійна оцінка громадськістю рівня довіри до працівників правоохоронних органів та обов'язковий зворотній зв'язок, а також дієвий механізм контролю за процесом реформування та роботою ОВС. Вимогою сучасності є наявність діалогу між працівниками правоохоронних органів та представниками громадськості, стимулювання громадської активності, підвищення авторитету та довіри до співробітників правоохоронних органів та забезпечення позитивного ставлення до них зі сторони громадян [7].

Процес люстрації та очищення рядів співробітників ОВС від випадкових працівників та корумпованих осіб є першочерговим завданням реформи міліції. Проект Концепції реформування ОВС України має на меті проведення повної атестації в системі Міністерства. Доцільним було б також розроблен-

ня механізму забезпечення неупередженого відбору кандидатів на службу.

До складу новостворених атестаційних комісій мають увійти юристи-практики, представники політичних партій та громадських організацій. Правоохоронні органи мають використовувати матеріали ЗМІ для розслідування або попередження правопорушень. Для даних комісій також необхідно передбачити можливість використання анонімної інформації щодо співробітників органів внутрішніх справ. Також доцільно запровадити функціонування даних комісій на постійній основі, а не лише в період реформування. В процесі переатестації діючих працівників ОВС основним критерієм у процесі відбору має стати професіоналізм та порядність працівників міліції, навиків та знань оперативної роботи, території. Важливо не допустити, щоб процесом переатестації користалися для ліквідації співробітників, які відмовлялися виконувати злочинні та протиправні накази керівництва.

Актуальним також є і реформування системи професійної підготовки працівників ОВС. Наприклад, у Грузії відбір кандидатів і підготовку поліцейських здійснює Академія Поліції, в якій повністю було змінено професорсько-викладацький склад. Було звільнено корумпованих викладачів і тих, які не пройшли професійний відбір. Керівником академії призначили людину без досвіду роботи в міліції – співробітницю американської дослідницької організації [7]. Термін навчання в академії було скорочено з чотирьох років до трьох місяців, оскільки на службу в поліцію в основному йшли громадяни з вищою освітою.

В сучасній Стратегії розвитку ОВС України також передбачено, що система освіти МВС побудована за ступеневим принципом та спрямована переважно на надання початкового рівня знань з орієнтацією на набуття професійно-важливих вмінь та навичок у конкретних ситуаціях. Заклади освіти МВС мають пройти поетапне реформування: на першому етапі університети внутрішніх справ

трансформовано у цивільні заклади освіти, підпорядковані МОН, у складі яких діють коледжі МВС; на другій стадії реформування коледжі МВС набувають статусу самостійних навчальних закладів. Коледжі МВС надають освітні послуги з отримання першопочаткової підготовки та підвищення кваліфікації, а також для отримання освітнього рівня «бакалавр» (для керівників середньої ланки). Для підготовки керівників вищої ланки працює Академія МВС, яка здійснює підготовку представників усіх служб, що входять до складу МВС [8]. На нашу думку, дана реформа є дещо недоцільною, оскільки буде повністю знищена система відомчої освіти МВС. Коледжі не в змозі підготувати кваліфікованих спеціалістів (слідчих, оперативних працівників), які виконуватимуть функцію саме боротьби із злочинністю. Щодо підготовки працівників патрульної служби міліції, то дана реформа має право на існування. Перетворення ВНЗ на коледжі спричинить відтік висококваліфікованих наукових кадрів, які присвятили всю свою діяльність проблемам боротьби із злочинністю.

Досить яскравим прикладом може стати система підготовки поліцейських в Німеччині, яка здійснюється у відомчих навчальних закладах трьох рівнів. До першого рівня ставиться первісна підготовка в школах поліції федеральних земель, що включає вивчення загального, спеціалізованого й заключного курсів, а також здачу іспиту на право заміщення посад молодшого начальницького складу. Строк навчання – два з половиною року. Випускники шкіл одержують атестат про середню поліцейську освіту.

Другий рівень – підготовка середнього начальницького складу, яка здійснюється у вищих школах поліції федеральних земель із видачею диплома про вищу спеціальну (поліцейську) освіту, строк навчання три роки.

Третій рівень – підготовка старшого начальницького складу у Вищій поліцейській академії керування ФРН із видачею свідчення

(сертифіката) про вищу поліцейську управлінську освіту. Строк навчання два роки. В академію приймаються оперативні співробітники у віці до 40 років (як виняток – до 45 років), що позитивно характеризуються за місцем служби, мають стаж роботи у поліції не менш 10–12 років, звання – не нижче головного комісара, освіту – в обсязі вищої поліцейської школи. Вища поліцейська академія управління ФРН є провідним навчальним закладом Німеччини, що накопичила великий досвід підготовки й підвищення кваліфікації поліцейських кадрів керівної ланки.

В нашій країні підхід до реформування ОВС може дещо відрізнятись, але, все одно, потрібні рішучі кроки, додаткові фінансові впливання та використання передового досвіду розвинених країн світу.

Таким чином, на нашу думку, в Концепції реформування ОВС України необхідно передбачити наступне:

1. Децентралізація міліцейських управлінь та створення в великих містах підрозділів муніципальної поліції, які фінансуються за рахунок органів місцевого самоврядування. Контроль за діяльністю місцевої (муніципальної) поліції має покладатися на Службу національної поліції МВС та органи місцевого самоврядування.

2. Підвищення заробітної плати працівників правоохоронних органів, а також запровадження медичного страхування, страхування на випадок загибелі або каліцтва, премії, які можуть бути досить значними в залежності від вислуги років, участі в розкритті конкретних злочинів

3. Об'єднання Інспекції з особового складу та Внутрішньої безпеки в один орган із розширеними функціями (провокативні групи, щодо перевірки роботи міліції), але лише після підвищення заробітної плати працівників.

4. Впорядкувати систему підготовки працівників ОВС із розмежуванням її на рівні. Перший рівень – це початкова підготовка в школах поліції регіонів. Строк навчання – два

з половиною роки. Другий рівень – підготовка середнього начальницького складу, яка здійснюється у вищих школах поліції регіонів із видачею диплома про вищу спеціальну (поліцейську) освіту. Строк навчання три роки. Третій рівень – підготовка старшого начальницького складу у Вищій поліцейській академії із видачею свідчення (сертифіката) про вищу поліцейську управлінську освіту.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. ; Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. – 4-е изд., дополн. – М. : Азбуковник, 1999. – 944 с.

2. Мочерний С. В. Економічна енциклопедія : у 3 т. – Т. 1 / С. В. Мочерний. – Київ: Видавничий центр «Академія», 2000. – 864 с.

3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Атаманчук Г. В. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

4. Бобрышев Д. Н. Основные категории теории управления : учеб. пособ. / Бобрышев Д. Н. – М. : Букинист, 1988. – 192 с.

5. Greene J. Evaluating Planned Change Strategies in Modern Law Enforcement: Implementing Community-Based Policing / Greene J. // Brodeur J. P. / How to Recognize Good Policing: Problems & Issues Thousand Oaks: Sage & Police Executive Research Forum. – 1998. – P. 146.

6. Уряд затвердив Концепцію і Стратегію реформування МВС Електронний ресурс: Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247699642&cat_id=244274160.

7. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1221365>. – 10.11.2014.

8. Деякі аспекти реформування Міністерства внутрішніх справ України» Аналітична

записка / В. Ю. Цюкало [Електронний ре- | ua/articles/1667.
сурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov>.

Юнін О. С. Окремі аспекти реформування ОВС України / О. С. Юнін // Форум права. – 2015. – № 1. – С. 382–387 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_1_63.pdf

Досліджено проблемні питання реформування системи органів внутрішніх справ України. Приділено увагу недолікам існуючої системи правоохоронних органів, розглянуто принципи підвищення професіоналізму працівників ОВС та основні засади реформування системи підготовки кадрів для органів внутрішніх справ. Сформульовано власні пропозиції щодо реформування системи ОВС України.

Юнин О.С. Отдельные аспекты реформирования ОВД Украины

Исследованы проблемные вопросы реформирования системы органов внутренних дел Украины. Уделено внимание недостаткам существующей системы правоохранительных органов, рассмотрены принципы повышения профессионализма работников ОВС и основы реформирования системы подготовки кадров для органов внутренних дел. Сформулированы собственные предложения относительно реформирования системы ОВС Украины.

Junin O.S. Some Aspects of the Police Reform in Ukraine

In the scientific article the problem questions of reformation of the system of bodies of internal affairs of Ukraine are explored. Decentralization of police managements and creation in large town of municipal police which is created in decision of local organs of self-government and financed for their account are offered. Own suggestions in relation to reformation of the system of law enforcement bodies Ukraine are formulated.

Форум права