

П.М. Чистяков

кандидат юридичних наук
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 351.7

ДО ПИТАННЯ ОСНОВНИХ НАПРЯМКІВ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Сформульовано та проаналізовано основні шляхи реформування органів внутрішніх справ, обґрунтовано шляхи практичного та теоретичного вирішення проблем їх реформування.

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

Постановка проблеми. В Україні немає жодної людини, яка б не стверджувала, що діяльність органів внутрішніх справ України сьогодні потребує змін. Необхідність реформування ОВС, узгодження її із суспільними потребами й можливостями держави визначалася з перших років незалежності України й досить широко декларувалася.

Нове розуміння сутності та основних завдань, що ставляться перед органами внутрішніх справ, запровадження адміністративно-сервісного змісту їх діяльності, повинно стати запорукою ефективності реформ.

З огляду на це, жодні великі цифри та показники керівництва не зможуть вплинути на реальну оцінку діяльності органів внутрішніх справ. Довіру громадян не можна "купити" гарними словами, її можна лише заслужити щоденною кропіткою працею кожного працівника міліції.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Науковій розробці проблем реформування органів внутрішніх справ України присвятили свої праці М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, О.П. Рябченко, О.В. Джафарова, А.Т. Комзюк, О.П. Угровецький, М.Ю. Фролов та ряд інших науковців. Кожен з них мав своє бачення озвученої проблеми та запропонував власні шляхи реформування.

Мета дослідження – з урахуванням напрацьованих вченими-адміністративістами пропозицій та реалій сьогодення сформулювати та проаналізувати основні шляхи реформування органів внутрішніх справ, обґрунтувати шляхи практичного та теоретичного вирішення проблем їх реформування.

Виклад основного матеріалу. Наявна сьогодні система органів внутрішніх справ є пережитком та дітищем загальної радянської системи керування. Слід визначити, що дана система – "хвора" та її оздоровлення стане нелегкою працею всіх державних інституцій. В суспільстві все частіше лунають питання щодо можливості реформування сталої десятиліттями системи. Що краще: реформування або нове утворення? Чи можливо змінити "радянський стиль" діяльності працівників міліції? На нашу думку, немає нічого неможливого. Позитивний досвід реформування органів внутрішніх

справ Грузії, Польщі, Угорщини свідчить, що при наявній політичній волі та попит на зміни в самому суспільстві можливо перебудувати стару модель системи органів внутрішніх справ та змусити її ефективно працювати в сучасних умовах на задоволення потреб кожного громадянина.

Активна фаза реформування системи ОВС припадає на початок ХХІ століття. Так, у квітні 2000 р. колегія МВС України розглянула і схвалила широкий комплекс заходів щодо перебудови структури органів внутрішніх справ у центрі і на місцях [1].

Але разом з цим слід зазначити, що не завжди реформа старого є ефективною. Невдалий досвід Росії щодо реформування власної системи органів внутрішніх справ призвів лише до банального перейменування міліції у поліцію та марних витрат на це з державного бюджету. Головною причиною невдачі, на нашу думку, став залишений без змін соціальний рівень забезпечення працівників органів внутрішніх справ. Зрозуміло, що реформи – це дорого та витратно, але не маючи коштів реформи не проводять. Потрібно уявити, що затрачені на реформування ресурси повернуться з відсотками на користь всього суспільства.

Реформування органів внутрішніх справ України повинно перебувати в нерозривному взаємозв'язку із загальнодержавними процесами зміцнення конституційних засад діяльності правоохоронної системи України. Завдання перетворень є комплексним, тому зміни мають відбуватися на підставі суворого дотримання таких демократичних принципів, як верховенство права, пріоритет прав і свобод людини і громадянина, адекватність державної політики з питань охорони громадського порядку, громадської безпеки, боротьби зі злочинністю тощо.

Головне призначення реформування полягає в тому, щоб органи державної влади були націлені насамперед на створення належних умов для повноцінної реалізації громадянами своїх прав і свобод, закріплених Конституцією України.

На нашу думку, до основних концептуальних напрямків реформування органів внутрішніх справ України слід віднести таке:

- удосконалення кадрової роботи;
- формування нового іміджу та протидія корупції серед працівників органів внутрішніх справ;
- соціальне та матеріально-технічне забезпечення ОВС;
- удосконалення нормативно-правового забезпечення ОВС.

Пропонуємо окремо деталізувати кожний з зазначених напрямків.

Удосконалення кадрової роботи – невід'ємна складова і неодмінна умова реформування органів внутрішніх справ України. В межах даного напрямку потрібно вирішити такі основні завдання:

1. Шляхом оптимізації служб та підрозділів МВС України, встановити нову чисельність працівників ОВС, з урахуванням реальних потреб та професійного навантаження, що дозволить завершити щорічні спекуляції щодо скорочення кадрового апарату міліції. Оптимізувати нормативи кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України з урахуванням фактичного навантаження по кожному напрямку службової діяльності.

За даними Центру політико-правових реформ, у правоохоронних органах налічується 357 700 працівників МВС, а це 780 міліціонерів на 100 тис. населення [2]. Для порівняння: у СРСР на 100 тис. населення було 214 міліціонерів. При цьому до тодішньої структури МВС входили: Державний департамент з питань виконання покарань, Державна пожежна охорона, Державна міграційна служба та інші, які сьогодні функціонують самостійно. Тобто з моменту здобуття українською державою незалежності та по сьогоднішній день цей показник збільшився втричі.

За даними ООН (станом на 2010 рік), у сусідніх країнах, схожих з Україною за політико-економічною ситуацією, поліцейських (з розрахунку на 100 тис. населення) удвічі-втричі менше, ніж в Україні: Болгарія – 442, Чехія – 405, Словенія – 386, Латвія – 370, Угорщина – 335, Польща – 264, Словаччина – 260, Естонія – 240. У таких країнах як США – 233, Бразилія – 282, Франція – 369, Іспанія – 494, Норвегія та Фінляндія – 155–160. Загальносвітовий середній показник – 300 поліцейських на 100 тис. населення, а за рекомендацією ООН – 222 [3].

2. Сформувати і закріпити професійне кадрове ядро співробітників органів внутрішніх справ по всіх напрямках оперативно-службової діяльності. Зазначене дозволить вдосконалити систему заміщення посад керівної ланки. Оновити систему відбору та висунення кандидатів на керівні посади, мінімізувати суб'єктивне оцінювання їх здібностей вищими керівниками, виробити науково обґрунтовані методики визначення професійних та особистих якостей кандидатів на висунення, їх придатності до управлінської діяльності. Вдосконалити механізм здійснення наставництва в ОВС.

3. Підвищити ефективність системи добору, розстановки і переміщення кадрів, здатної поставити надійний заслін проникненню в органи внутрішніх справ професійно непридатних кандидатів на службу, нечистоплотних осіб, а також ставлеників кримінальних структур.

4. Скоригувати роботу освітніх установ МВС України в напрямку підвищення їх професіоналізації і створення єдиної багаторівневої системи професійної підготовки та перепідготовки кадрів, пов'язаної з порядком проходження служби в органах внутрішніх справ. З цією метою кардинально посилити зв'язок навчального процесу з практикою, в тому числі у ході навчально-виховного процесу, запровадити систему зворотних зв'язків "навчання-практика", забезпечити участь курсантів та слухачів у розробці правових, організаційних, технологічних, економічних, інформаційно-аналітичних, фінансових та інших методів удосконалення діяльності правоохоронних органів.

Необхідно удосконалити систему стажування і виробничої практики курсантів та слухачів вищих та інших навчальних закладів. Підсилити рівень відповідальності керівників стажування і виробничої практики. В якості керівників стажування та навчальної практики залучати лише найбільш досвідчених та підготовлених практичних працівників ОВС. Використати формальний підхід щодо організації стажування і виробничої практики курсантів та слухачів вищих та інших навчальних закладів.

5. Створити необхідні умови для "професійних ліфтів", стимулюючих

службовий ріст і особисту ініціативу кадрів.

6. Забезпечити надійну правовий, інформаційний, соціальний та інший захист співробітників органів внутрішніх справ від протиправних посягань у зв'язку з виконанням ними службових обов'язків.

7. Якісно перетворити виховну роботу з особовим складом, в основу якої поставити ідеї дотримання та захисту прав людини, служіння народу, цивільної відповідальності та патріотизму, вірності службовому обов'язку, суспільству, поваги до закону, загальноприйнятим нормам моралі та моральності, толерантності та самодисципліни. Відновити і зміцнити з цією метою інститути наставництва, поручительства і взаємної відповідальності співробітників і керівників.

Внутрішні зміни потребують принципово нового зовнішнього оформлення. Так, зі зміною назви необхідно сформуванню нове позиціонування органів внутрішніх справ у суспільстві. Тому новий імідж поліції (міліції) повинен повідомити громадянам, що після реформування "на виході" ми маємо змістовно нове відомство, що відмовилося від всього негативного в своїй діяльності, в тому числі проявів корупції серед працівників ОВС.

З цією метою потрібно зосередити увагу на таких першочергових завданнях:

1) подальше посилення боротьби з корупцією в органах внутрішніх справ як на "побутовому" рівні (побори на дорогах, при наданні адміністративних послуг тощо), так і на "системному" (зв'язок з представниками організованої злочинності, участь у різного роду корупційних змовах з представниками інших державних органів та комерційних структур, включення працівників ОВС у тіншову економічну діяльність у вигляді надання бізнес-структурам охоронних послуг, допомоги в рейдерських захопленнях, отримання частки в бізнесі). Причому системність корупції вимагає вжиття найактивніших заходів щодо припинення цих явищ шляхом поліпшення координації зусиль усіх правоохоронних органів держави;

2) виключення випадків приховування злочинів і подій серед особового складу, примусу до звільнення винних за власним бажанням або "заднім числом". По кожному факту кримінальних проявів з боку співробітників ОВС проводити ретельні перевірки для виявлення причин і умов порушень законності, правових та етичних норм. Зазначені заходи не повинні мати "компанійського" характеру. Кожен факт кримінальних проявів з боку працівників органів внутрішніх справ повинен розглядатися через оцінку виховної роботи з особовим складом з боку конкретних керівників та службово-трудова колективів. Необхідно відновити роль і значення судів офіцерської честі;

3) потрібно постійно вдосконалювати систему інформування суспільства про роботу по очищенню рядів співробітників органів внутрішніх справ від компрометуючих їх осіб;

4) необхідно ліквідувати прояви клановості, кругової поруки в системі МВС. Слід розробити механізми ротації керівного складу, в тому числі регламентувати обмеження на групові переводи з регіону в регіон співробітників органів внутрішніх справ при призначеннях на керівні посади в

ГУ УМВС, УМВС в областях тощо;

5) використовуючи інструменти пропаганди і контрпропаганди, органи внутрішніх справ повинні брати активну участь у формуванні громадської думки про свою діяльність, широко і своєчасно висвітлюючи позитивні результати роботи, прояви героїзму і самовідданості при виконанні поставлених завдань, а також оперативно, з випередженням даючи об'єктивну оцінку резонансним фактам, які пов'язані з діяльністю ОВС й мають негативне забарвлення;

б) з метою своєчасного реагування на факти безпідставного переслідування співробітниками органів внутрішніх справ суб'єктів підприємницької діяльності, використання кримінально-правових процедур у сфері підприємницької діяльності в протизаконних цілях (порушення "замовних" кримінальних проваджень, рейдерських захоплень, спонукання до переділу бізнесу, отримання доступу до комерційної та іншої охоронюваної законом таємниці) необхідно розробити систему оперативного моніторингу повідомлень у ЗМІ та мережі Інтернет.

Доцільно постійно вдосконалювати механізми громадського контролю, враховувати думку представників місцевих органів влади, населення та громадськості для оцінки оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ, особисті і ділові якості конкретних співробітників, їх внесок у вирішення правоохоронних та інших завдань, розширювати практику використання "гарячих ліній", "телефонів довіри", розвивати систему моніторингу громадської думки.

Питання соціального та матеріально-технічного забезпечення є не менш актуальними та важливими. Ризикуючи кожен день своїм життям та здоров'ям, працівник міліції (поліції) повинен відчувати захищеність та впевненість у завтрашньому дні. Жахливою та принизливою є ситуація, коли працівник повинен забезпечувати виконання своїх службових обов'язків за власний рахунок або виступати у ролі "жебрака", прохаючи громадян та підприємства надати допомогу у вигляді канцтоварів, паперу для оргтехніки, палива тощо.

Вирішенню зазначених проблем повинно сприяти:

1) формування в системі МВС України умов, що забезпечують високу особисту зацікавленість кожного співробітника в сумлінному виконанні службових обов'язків, як гарантії збереження високооплачуваної та престижної роботи;

2) отримання під час проходження служби і після виходу у відставку гідного пакета соціальних пільг;

3) підвищення рівня грошового забезпечення та соціального захисту працівників МВС, забезпечення гарантованого бюджетного фінансування в обсягах, які дозволяли б виплату всіх установлених законом видів грошового утримання.

4) запровадження дієвого механізму забезпечення працівників ОВС житлом шляхом пільгового кредитування, із зобов'язанням виплати повної суми кредиту, якщо його звільнено з МВС за порушення дисципліни чи законності.

З метою формування здорової корпоративної етики забезпечити переорієнтування діяльності підрозділів внутрішньої безпеки на захист працівників системи МВС та членів їх родин. Викоринити факти встановлення "показників" щодо притягнення працівників органів та підрозділів МВС до адміністративної чи дисциплінарної відповідальності.

Подальше підвищення рівня соціального захисту особового складу має ґрунтуватися на вдосконаленні відомчих систем освіти, медичного, пенсійного та житлового забезпечення, у тому числі шляхом розвитку інституту соціальних виплат на будівництво і придбання житла, надання безвідсоткових позик на придбання земельних ділянок і під індивідуальне житлове будівництво.

Необхідно забезпечити постійну увагу до проблеми забезпечення гарантій правового і соціального захисту співробітників та членів їх сімей; підвищити роль юридичної служби в питаннях захисту прав та інтересів особового складу; створити дієві механізми практичної реалізації встановлених законодавством пільг і соціальних гарантій для співробітників, військовослужбовців, осіб, звільнених зі служби, та членів їх сімей, роботи з ветеранами органів внутрішніх справ; постійно проводити заходи щодо увічнення пам'яті співробітників, загиблих при виконанні службового обов'язку, надавати допомогу їх сім'ям.

Слід розробити систему більш жорсткого відомчого контролю у сфері фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання органів внутрішніх справ. При цьому створити заслін придбанням для потреб органів внутрішніх справ застарілих та неякісних зразків обладнання та постачання, а також невідповідних міжнародним стандартам поліцейської техніки і засобів зв'язку. До цієї роботи повинні активно залучатися представники громадських рад органів внутрішніх справ та експерти-фахівці з підприємницького середовища.

Досягнення всіх вищеназаних цілей не можна реалізувати без належного нормативно-правового забезпечення діяльності працівників органів внутрішніх справ. Для успішного реформування системи органів внутрішніх справ у державі повинні бути створені нормативно-правові передумови, передусім на законодавчому рівні.

З цією метою Концепцією реформування органів внутрішніх справ України передбачено упродовж 2012–2013 років створити ефективну нормативну базу для діяльності МВС, що дозволить у подальшому, за період з 2014 до 2015 року, реалізувати положення Концепції в повному обсязі, а також забезпечити сталу роботу Міністерства внутрішніх справ.

Першим кроком має стати нормативно-правове закріплення розмежування функцій міністерств (відомств) у системі органів державної виконавчої влади в Україні. Це дозволить визначити перелік функцій, які має виконувати у своїй діяльності МВС та інші міністерства (відомства) держави за результатами їх функціонального обстеження, усунути паралелізм у роботі різних правоохоронних органів [4].

Для реалізації вищевказаного рішення і завдань реформування необхідно забезпечити прийняття низки законів, зокрема "Про поліцію", "Про

органи внутрішніх справ України", "Про Національну поліцію України", "Про Державну міграційну службу в Україні" тощо.

Висновки. Реформи – завжди болюча річ. Під час їх реалізації можуть бути допущені помилки, висловлені різні думки, незадоволення, критика влади, але пройти цей етап ми повинні гордо, незалежно та впевнено. Аналогічними шляхами пройшли Литва, Латвія, Естонія, Грузія. Позитивні зміни відчутні в колишніх країнах соціалістичного блоку – Польщі, Чехії, Словаччині тощо. Тому й Україна повинна пройти цей історичний відрізок перетворень.

Ми переконані, що українські працівники органів внутрішніх справ не гірше, а в деяких випадках краще та професійніше, ніж їх колеги з інших країн. Потрібно вірити в наших людей, разом обговорювати, роз'яснювати їм необхідність та майбутні результати від запланованих реформ. Влада та громадяни повинні пройти це разом, поважаючи та підтримуючи один одного.

Тому при підготовці та наступному обговоренні Концепції реформування органів внутрішніх справ потрібно врахувати думки та позицію суспільства, особливо громадських правозахисних організацій.

Для цього необхідно передбачити: оптимізацію функцій системи управління; приведення організаційно-штатної структури у відповідність новим пріоритетам; використання таких, що зарекомендували себе на практиці, форм і методів оперативної та службової діяльності; впровадження наукових рекомендацій; поліпшення роботи з кадрами; зміцнення системи внутрішньої безпеки (в тому числі з виявлення та припинення корупції серед особового складу) та співробітництва з іншими правоохоронними органами; взаємодія з населенням, ЗМІ; належне фінансове і матеріально-технічне забезпечення ОВС тощо.

У майбутній Концепції реформування ОВС повинні бути прописані її основні принципи: провадження діяльності органів внутрішніх справ виключно з метою захисту життя, здоров'я, прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань; єдність системи МВС; першочергове забезпечення діяльності низових ланок органів внутрішніх справ як основи системи МВС; доступність правоохоронної допомоги для громадян; пріоритетна орієнтація діяльності кожної служби і підрозділу незалежно від їх функціональної спеціалізації на вирішення завдань боротьби із злочинністю і забезпечення громадської безпеки; визначення оптимальної чисельності служб і підрозділів, що виконують забезпечувальні функції; максимальне розтастування працівників, які особисто не здійснюють правоохоронних функцій; наступництво, плановість, послідовність, поетапність та гласність у здійсненні всіх перетворень, недопущення або зведення до мінімуму можливих ущемлень законних інтересів працівників ОВС.

Концепція реформування повинна стати не лише декларацією про наміри, а містити конкретні, реальні кроки на шляху перетворень. Ці кроки не повинні бути випадковими, робити щось заради видимості процесу – велика помилка. Робити потрібно завжди заради результату. Результату не ситуативного, а системного та тривалого, такого результату в історії станов-

лення нового сучасного правоохоронного органу України, щоб не було соромно перед наступними поколіннями.

Бібліографічні посилання

1. Безсмертний О. К. Реформування органів внутрішніх справ України: шляхи реалізації / О. К. Безсмертний // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 80–82 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11bokusg.pdf>.
2. Офіційний Інтернет сайт Центру політико-правих реформ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // pravo.org.ua.
3. Проект Постанови Верховної Ради України Рекомендації парламентських слухань на тему: "Про реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України і впровадження європейських стандартів" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.
4. Зозуля І. В. Упорядкування напрямків реформування органів внутрішніх справ і правоохоронної системи сектору безпеки України за їх концептуальним забезпеченням / І. В. Зозуля // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 383–390 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10zivikz.pdf>.

Чистяков П. М. К вопросу об основных направлениях реформирования органов внутренних дел Украины. Сформулированы и проанализированы основные пути реформирования органов внутренних дел, обоснованы пути практического и теоретического решения проблем их реформирования.

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

Chistyakov P. M. To question of the basic directions of reforming of internal affairs bodies of Ukraine. The article is about the problems of reformation of internal affairs bodies in modern terms. Auto taking into account the suggestions turned out by scientists, set forth and analysed the basic ways of reformation of organs of internal affairs, grounded the ways of practical and theoretical decision of problems of their reformation.

In Ukraine there is no one who has not claimed that the activities of the bodies of internal Affairs of Ukraine today requires changes. The necessity of reforming the police, the harmonization with public needs and possibilities of the state was determined from the first years of Ukraine's independence, and has widely been declared.

The reform of the bodies of internal Affairs of Ukraine should be inextricable linkages with national processes strengthening of the constitutional bases of activity of judicial system of Ukraine. Goal conversions is complex, so changes must occur on the basis of strict observance of such democratic principles, rule of law, the priority of the rights and freedoms of man and citizen, the adequacy of the state policy on the protection of public order, public security, fighting crime, etc.

The main purpose of the reform is that the state authorities were aimed primarily at creating appropriate conditions for full realization of their rights and freedoms guaranteed by the Constitution of Ukraine.

Reforms - always a painful thing. During its implementation may be errors, different thoughts, discontent, criticism of the authorities, but to pass this stage we proudly independent and confident. Similar path took several post-Soviet Lithuania, Latvia, Estonia, Georgia. Positive changes noticeable in the former communist bloc countries - Poland, the Czech Republic, Slovakia and others. Therefore, Ukraine should pass this historical period of change.

Therefore, in the preparation and follow-up interviews Reform Concept of the Interior, to consider the views and position of the society, particularly human rights organizations.

Keywords : internal affairs bodies, militia, reformation, staff, staff management.

Надійшла до редакції 24.05.2013