

РЕФОРМУВАННЯ МВС УКРАЇНИ ЯК СКЛАДОВОЇ СИЛ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ

Дубко Ю. В.

Останнім часом у засобах масової інформації, включаючи Інтернет, все частіше піднімається питання про реформу системи МВС України. Щодо цього є різні проекти, також про заміну міліції поліцією (а в сільській місцевості деякі автори пропонують створення жандармерії подібно до Франції), про наділення МВС новими функціями аж до злиття двох Міністерств - внутрішніх справ і з надзвичайних ситуацій - в одне. Як приклад, розглядаються різні системи, зокрема МВС Польщі. Одним з аспектів проблеми, на який треба звертати увагу при розгляді питання про наділення МВС новими завданнями, є питання дій органів внутрішніх справ в особливих умовах, тобто в надзвичайній обстановці. Сьогодні в ряді випадків такі дії здійснюються органами МВС самостійно, в інших - при взаємодії з підрозділами інших відомств, включаючи, безумовно, підрозділи Державної служби з питань надзвичайних ситуацій.

Питання реформування МВС України були предметом розгляду багатьох авторів. Втім, серед осіб, які заклали концептуальні засади цього процесу, слід виокремити С.М. Алфьорова, М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурку, М.Г. Вербенського, А.М. Волощука, О.Ф. Долженкова, І.В. Зозулю, В.В. Коваленка, О.В. Копана, М.В. Корнієнка, С.О. Кузніченка, О.В. Негодченка, Х.П. Ярмачі, О.Н. Ярмиша та деяких інших науковців.

Незважаючи на достатній доробок цих і ряду інших авторів, питання реформування МВС України як складової сил охорони правопорядку розглядається фрагментарно або в загальному викладенні.

Отже, метою цієї статті є дослідження проблеми реформування системи МВС під кутом зору забезпечення взаємодії при надзвичайних умовах.

За минулі роки система МВС реформувалася в напрямку зосередження на завданнях боротьби зі злочинністю, що досягалось передачею ряду функцій, безпосередньо не пов'язаних з цим, в інші відомства. Сьогодні головними завданнями МВС України є: формування й забезпечення реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини й громадянина, власності, інтересів суспільства й держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [1].

Зосередившись на питаннях охорони громадського порядку та громадської безпеки, МВС стало фактично Міністерством міліції (поліції). В історії вже був прецедент - Міністерство поліції в наполеонівській Франції, очолюване спочатку Фуше, а надалі - генералом Саварі. Діяльність Фуше на цій посаді була ефективною й викликала наслідування в інших країнах. Зокрема, у Росії деякий час за царювання Олександра І існувало окремо від МВС Міністерство поліції на чолі з генералом Балашовим. Проте сьогоднішня система, подібна українській, існує лише в Росії та деяких інших країнах.

Поряд з деякими перевагами, така система має й певні недоліки. Так, вже при передачі установ виконання покарань в окремий департамент, незалежний від МВС, довелося свідомо піти на ускладнення організації взаємодії оперативних служб під час розкриття злочинів. Мають місце й випадки, коли оперативні працівники департаменту виконання покарань своїми діями прямо завдають шкоди діям оперативних служб МВС. Ускладнилася й організація взаємодії між міліцією, адміністрацією колоній і внутрішніми військами під час проведення операцій з пошуку й затримання втікачів з колоній, припиненню масових заворушень серед засуджених і т.д. Після передачі підрозділів пожежної охорони Міністерству з надзвичайних ситуацій виникло питання про налагодження зовнішньої взаємодії при операціях у разі виникнення особливих умов, викликаних ситуаціями соціального характеру. Раніше ці питання вирішувалися практично автоматично, оскільки організація взаємодії проходила на основі внутрішніх наказів МВС.

Водночас у більшості європейських держав Міністерства внутрішніх справ наділені набагато більшим обсягом повноважень. Так, МВС ФРН включає у свою структуру відділи, що займаються питаннями організаційно-штабних функцій і організації взаємодії, внутрішньої політики, контролем за дотриманням конституції, державним правом і управлінням, комунальним господарством, статистикою, державною звітністю, справами біженців, культури, внутрішньою безпекою держави, засобами масової інформації, спортивними організаціями, цивільною обороною, захистом від катастроф, попередженням нещасних випадків, розробкою й реалізацією норм, що регламентують правове становище державних службовців та іншими питаннями державної служби, роботою поліції.

Офіційна назва поліції у ФРН - Німецька поліція. До неї відносяться поліція громадської безпеки, поліція громадського порядку, кримінальна поліція, є федеральна прикордонна охорона, поліція готовності, охоронна поліція. Крім того, у веденні деяких федеральних міністерств також є поліції (залізнична, повітряна, митна тощо). В інших європейських країнах завдання МВС дещо вужче в порівнянні з ФРН, проте, в їх віданні перебувають цивільна оборона (виняток Швеція та Бельгія, де є самостійні управління) і пожежна охорона.

Управління силами й засобами органів, військ, підрозділів внутрішніх справ та організація зовнішньої взаємодії в особливих умовах є досить складною й вимагає створення спеціальних органів - кризових оперативних штабів і комітетів з включенням до їх складу представників правоохоронних та інших відомств, військ, прокуратури, цивільної адміністрації. Зарубіжний і вітчизняний досвід свідчить, що особливі умови вимагають централізованого управління силами й засобами ОВС і військ, причому країни, де існують децентралізовані системи управління поліцією (США, Великобританія) змушені вживати заходів до певної централізації за умов надзвичайних обставин.

При надзвичайних обставинах великого масштабу власних сил і засобів ОВС буває недостатньо для вирішення завдань з охорони громадського порядку та

громадської безпеки. У Сполучених Штатах Америки, Великобританії, Японії до вирішення цих завдань традиційно залучаються армійські структури. Вважається, що демократичні уряди в змозі здійснювати контроль над цими структурами. У більшості країн Європи, Латинської Америки і багатьох держав існують спеціальні війська (внутрішні, республіканська або національна гвардія, жандармерія, карабінери, військова поліція й т.п.), які входять до складу поліцейських сил на основі оперативного (Франція, Італія та ін.) або прямого (Росія, Україна та ін.) підпорядкування міністру внутрішніх справ.

Створення ж внутрішніх військ, які мають відповідні завдання охорони громадського порядку та безпеки, озброєння, екіпіровку, організацію й систему бойової підготовки та військового виховання, є першим напрямком в удосконаленні організаційної структури сил охорони правопорядку, що дозволяє їм ефективно діяти як у повсякденних, так і в особливих умовах.

Іншим напрямком стало включення в організаційну структуру ОВС спеціальних підрозділів, призначених для антитерористичних операцій, затримання озброєних і особливо небезпечних злочинців, припинення масових заворушень.

У другій половині ХХ ст. подальший розвиток оперативної бойової організації поліцейських сил пішов шляхом створення бойових підрозділів патрульно-постової служби й сил оперативного втручання - мобільних підрозділів оперативного реагування з армійською організаційною структурою [2, 65]. Служба оперативного втручання отримала найбільший розвиток у поліції більшості європейських країн і в Японії (республіканські роти у Франції, моторизовані загони "челере" і "мобіле" в Італії, поліція готовності у ФРН, ОМОП і СОБР у Росії, підрозділи "Беркут" і "Сокол" в Україні, мобільні частини Кідотай в Японії).

Найбільш актуальною останнім часом стала боротьба з тероризмом, що викликало необхідність створення спеціальних підрозділів у поліції, інших спецслужбах і збройних силах ("Дельта" в США, "SAS" у Великобританії, "GSG" у ФРН, "Альфа" в Україні та Росії та ін.) Однак серія терористичних актів, скоєних у "чорний вівторок" 11 вересня 2001 р., показала, що навіть вся міць збройних сил, спецслужб і поліції США не змогла забезпечити безпеку цієї країни. Ще більше ускладнює боротьбу з тероризмом використання злочинними угрупованнями біологічної зброї та інших засобів масового ураження. У сучасних умовах ведення боротьби з тероризмом вимагає принципово нових підходів, широкого міжнародного співробітництва правоохоронних органів, інших "силових" структур і значних фінансових коштів.

Аналіз основних тенденцій розвитку поліцейських сил свідчить про те, що до теперішнього часу склалося дві організаційних структури - повсякденно-оперативна, у рамках якої ОВС здійснюють свою діяльність у звичайній обстановці, і оперативно-бойова, яка відповідає завданням, які виникають в особливих умовах.

Основними рисами оперативно-бойової організації ОВС є:

1) наявність у структурі МВС (або в оперативному підпорядкуванні) жандармерії (військової поліції) або внутрішніх військ;

2) наявність у структурі МВС спеціальних підрозділів швидкого реагування (оперативного втручання), що ма-

ють армійську організацію, а також антитерористичних підрозділів;

3) здатність сил і засобів поліції до здійснення стратегічного й оперативного міжрегіонального маневру;

4) висока оперативно-бойова готовність органів і підрозділів до дій в особливих умовах;

5) наявність спеціального озброєння, спеціальних засобів, засобів індивідуального захисту, бойової, спеціальної та транспортної техніки;

6) прагнення централізувати управління силами й засобами в надзвичайних ситуаціях і, з цією метою, включення до компетенції МВС питань цивільної оборони та пожежної охорони;

7) наявність органів оперативного управління в особливих умовах;

8) відповідна нормативно-правова база для дій органів і підрозділів внутрішніх справ в особливих умовах [3, 83-84].

Безумовно, до простого об'єднання ДСНС і МВС реформування не зведеться. Як заявив глава підкомітету Верховної Ради України В. Скубенко: "У тому вигляді, в якому знаходяться МВС і МНС, їх об'єднання не тільки не корисно, але й шкідливо. Не можна в гонитві за реформами об'єднувати міністерства так, щоб у підсумку втратити їх функції. Сьогодні МВС є поліцейським міністерством і працює як апарат насильства, примусу. Діяльність МНС, навпаки, носить "рятивний" характер. Їх об'єднання не буде природнім" [4].

Викладене дозволяє зробити висновок, що з вузької точки зору діяльності МВС в особливих умовах навіть механічне злиття двох міністерств вкрай бажано, оскільки вже одне це забезпечить достатній ступінь централізації організації процесу управління силами й засобами в надзвичайній обстановці та певну економію державних коштів.

Однак для того, щоб реформа прижилася на довгі роки, потрібен інший підхід. Міністр внутрішніх справ України В. Захарченко на розширеному засіданні колегії міністерства заявив: "Зараз розробляється концепція реформування системи, яка дозволить перетворити МВС у повноцінний державний механізм забезпечення безпечної життєдіяльності людини" [4]. Саме це й може, на нашу думку, забезпечити успіх реформи МВС.

Література

1. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Затверджене розпорядженням Президента України № 157 від 6 квітня 2011 р. // Урядовий кур'єр від 19.04.2011 - № 71.

2. Губанов А.В. Полиция Запада: основы деятельности по охране правопорядка / А.В. Губанов. - ВНИИ МВД России, 1993. - 104 с.

3. Дубко Ю.В. Управление органами внутренних дел в особых условиях / Ю.В. Дубко. - Луганск: РИО ЛАВД, 2004. - 776 с.

4. <http://glavred.info/archive/2012/01/18/091230-14.html>

Дубко Ю.В.

*доктор юридичних наук, професор ОДУВС
Надійшла до редакції: 23.04.2013*