

Юрченко Олександр Михайлович – Керівник Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України, доктор юридичних наук, доцент

Актуальні питання реформування МВС України

На основі аналізу структурних змін, що відбувалися в МВС України протягом 1992–2011 років, вітчизняних і зарубіжних науково-концептуальних підходів до реформування органів внутрішніх справ, визначаються найбільш актуальні питання розбудови МВС України на сучасному етапі та шляхи їх вирішення.

Ключові слова: реформування, МВС України, механізм держави, структура, функції, завдання МВС України, етапи реформування.

Початок розбудови МВС України історично співпав з обранням нашою державою незалежності й триває до сьогодні. Як свідчать аналітичні матеріали щодо історії становлення та розвитку системи органів Міністерства внутрішніх справ незалежної України, підготовлені за ініціативою МВС на парламентські слухання на тему: “Про реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України і впровадження європейських стандартів”, які відбулися у Верховній Раді України 5 жовтня 2011 року, протягом 1992–2011 років у системі МВС постійно відбувалися зміни організаційного, правового, кадрового характеру¹. Водночас, такі реформістські кроки на протязі 20 років

¹ Так, наприклад, у 2010 році в МВС було здійснено наступні реформістські заходи: ліквідовано Управління спеціальних операцій, Департамент освіти і науки, було оптимізовано структуру Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю та низку інших підрозділів. Унаслідок реорганізації Київського національного університету внутрішніх справ та Академії управління МВС було створено Національну академію внутрішніх справ. Проведено оптимізацію структури низки територіальних підрозділів, зокрема головні управління МВС у Вінницькій, Закарпатській, Полтавській, Сумській та Черкаській областях реорганізовані у відповідні управління. Було скорочено апарат Міністерства з 3,5 тис. до 2,6 тис., тобто на 900 посад або 26 %. Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 383/2011 затверджено нове Положення про Міністерство внутрішніх справ України. Відповідно до змін, що відбулися у системі центральних органів виконавчої

не змогли зняти з порядку денного питання щодо актуальності та необхідності подальшого реформування найбільш чисельного та потужного правоохоронного відомства нашої держави. Не вплинуло на цей процес і прийняття Указу Президента України “Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України” від 20 березня 2008 року № 245/2008, яким було створено Комісію з розроблення проекту Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України задля визначення цілей, основних завдань і пріоритетних напрямів реформування в інтересах захисту прав і свобод людини та громадянина, а також упровадження європейських стандартів у цій сфері, якій було доручено подати в установленому порядку в двомісячний строк проект Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України (п. 5 Указу) [1].

На сьогоднішній день як серед громадськості, так і у фаховому середовищі все гостріше лунають заклики до модернізації МВС України та приведення його до європейських стандартів¹. Як свідчать соціологічні дані, оприлюднені Соціологічною групою “Рейтинг” у 2012 році, серед 1000 опитаних громадян України віком від 18 років і старші із 21 регіону України (області, м. Київ, АР Крим): 80 % опитаних вважають, що українській міліції потрібні реформи, у т. ч. 51 % – термінові, 30 % – реформи потрібні, але вони не першочергові. При цьому, на думку більшості опитаних, проблеми міліції не є новими: лише 8 % вважають, що вони виникли за останні кілька років, тоді як 18 % – за останні 5–10 років, 32 % – за останні 10–20 років, 21 % – ще за часів СРСР [3].

У свою чергу, багаторічний досвід розвитку МВС та аналіз реформістських заходів, що мали місце у багатьох європейських країнах протягом другої половини ХХ сторіччя, дають підстави розмірковува-

влади, наказом Міністра внутрішніх справ України затверджено нову структуру апарату Міністерства. Залишено три посади заступників Міністра, з яких один – перший заступник (до цього було вісім заступників Міністра). Із 41 до 23 зменшено кількість самостійних структурних підрозділів, при цьому суттєво зменшено кількість департаментів. Створено нові підрозділи боротьби з кіберзлочинністю.

¹ Прикладом цього може слугувати круглий стіл на тему “Захист прав і свобод людини як пріоритет у діяльності органів внутрішніх справ у контексті реформування правоохоронної системи України”, який відбувся у Національному інституті стратегічних досліджень при Президентові України 25 квітня 2013 р., під час якого, зокрема, було констатовано, що на сьогодні, безумовно, є запит суспільства на реформування системи Міністерства внутрішніх справ. Водночас, необхідно зазначити, що спеціальних європейських стандартів у сфері поліцейської діяльності не існує [2]. Разом з тим, під ними традиційно розуміються положення Декларації про поліцію, прийняту Парламентською Асамблеєю Ради Європи 8 травня 1979 року, та Європейського кодексу поліцейської етики, прийнятого Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2001 року на 765-му засіданні Представників міністрів.

ти про майбутнє Міністерства, діяльність якого більше всього наближена до населення, котре досить критично ставиться до роботи МВС¹.

Згідно з пунктом 22 статті 85 Конституції України, до повноважень Верховної Ради України належить затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Міністерства внутрішніх справ України [5]. Отже, Верховна Рада України відіграє провідну роль у модернізації та реформуванні МВС України. В той же час, без налагодженої взаємодії Парламенту з Міністерством, інститутами громадянського суспільства, без урахування думок кваліфікованих фахівців, така реформа МВС приречена на невдачу.

На жаль, слід констатувати, що негативною тенденцією, яка останній час супроводжувала хід реформістських заходів у МВС, є відсутність координації, чітких, цілеспрямованих та узгоджених дій між законодавчою й виконавчою владою у цьому напрямі. Підтвердженням цього є те, що значна кількість законопроектів, спрямованих на модернізацію та реформування МВС України готувалися і подавалися народними депутатами до Верховної Ради України без попередніх консультацій з МВС України з приводу доцільності прийняття закону, а також урахування напрацювань Міністерства у напрямку реформування. Так, протягом сесій 6–7 скликань у Верховній Раді України було подано та зареєстровано такі законопроекти, як:

Проект Закону України “Про органи внутрішніх справ”, поданий народним депутатом України Г. Г. Москалем (1 сесія VI скликання, № 1376 від 18 січня 2008 року);

¹ Слід зазначити, що соціологічні дослідження, які проводяться в Україні останнім часом, фіксують низький рівень довіри до міліції та роботи МВС України в цілому. Разом з тим, результати таких соціологічних даних мають неоднозначний та суперечливий характер. Так, за даними Інституту соціології Національної академії наук України, які були розміщені на сайті “Високий замок”, тільки 3–5 % населення сьогодні повністю довіряють міліції. Ще 8 % українців “переважно довіряють” міліції. Разом з тим, відповідаючи на питання: “Чи вистачає порядку в суспільстві?”, 73 % опитаних відповіли негативно. Результати опитування щодо ставлення до міліції виглядають ще гірше, при порівнянні їх із результатами аналогічного опитування, яке міжнародна організація “Глобальний звіт про довіру” провела у 25 країнах світу. Під час цього опитування встановили, що у Німеччині поліції повністю довіряє 81 % громадян. Це найвищий рівень довіри до державних інституцій у цій країні. У Польщі, Італії та Росії, опитування показало, що правоохоронним структурам довіряють 55–58 % населення [4]. В свою чергу, за даними Соціологічної групи “Рейтинг” станом на 1 грудня 2012 року, серед правоохоронних органів найбільше заслуговує на довіру Служба безпеки України (16 % – цілком заслуговує на довіру, 25 % – не зовсім заслуговує і 26 % – зовсім не заслуговує). Близько 12 % опитаних вважають, що цілком заслуговує на довіру прокуратура, майже стільки ж – близько 10 % вважають, що цілком заслуговує на довіру міліція, податкова та митниця. Міліції в цілому довіряють більше, ніж ДАІ. На думку опитаних, найменше заслуговують на довіру в Україні суди (лише 8 % – цілком заслуговує на довіру, 34 % – не зовсім заслуговує і 43 % – зовсім не заслуговує) [3].

Проект Закону України “Про місцеву поліцію”, поданий народним депутатом А. С. Матвієнком (4 сесія VI скликання, № 4199 від 13 березня 2009 року);

Проект Закону України “Про поліцію”, поданий народними депутатами України В. М. Грицаком та В. І. Коновалюком (10 сесія VI скликання, № 10688 від 3 липня 2012 року);

Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про міліцію” (щодо діяльності підрозділів міліції особливого призначення)”, поданий народним депутатом України Г. Г. Москалем (2 сесія VII скликання, № 2111 від 28 січня 2013 року);

Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про міліцію” (щодо виборності керівників міліції)”, поданий народними депутатами України В. В. Кличком, В. М. Пинзеником, В. А. Ковальчуком (2 сесія VII скликання, № 2163 від 1 лютого 2013 року).

Проекти законів, що стосуються реформування МВС України, подані під час різних сесій 6 скликання Верховної Ради України, не були нею схвалені, але деякі недоліки та критичні зауваження до цих законопроектів доцільно було б урахувати і фахівцям у МВС України, які мають відношення до розробки науково-концептуальних документів реформістського характеру.

Серед них найбільш суттєвими є такі:

1) неможливість і недоцільність прийняття спеціальних статутних законів про окремі види органів виконавчої влади, в тому числі й про органи внутрішніх справ (у випадку, коли мова йде про проект Закону України “Про органи внутрішніх справ”), адже за такого підходу довелося б приймати стільки законів про окремі види органів виконавчої влади, скільки існує сфер (галузей) державного управління, що призведе до дублювання одних і тих самих положень у різних законах, присвячених визначенню правового статусу тих чи інших органів виконавчої влади [6];

2) занепокоєння про те, що чисельність МВС України буде набагато більшою, ніж чисельність Збройних Сил України, що є характерним для поліцейських, а не демократичних держав, через те, що зосередження в одному відомстві – МВС України – потужного блоку силових структур призведе до порушення раціонального балансу чисельності силових структур держави [6];

3) відсутність належної аргументації стосовно пропозиції щодо створення Антикорупційного бюро у складі МВС України. При цьому, окремо зауважувалося, що 18 січня 2008 року до Верховної Ради України за реєстраційним № 1378 було внесено проект Закону України “Про Антикорупційне бюро України”, запропоновані положення якого не відповідали конституційним нормам, і 21 лютого 2008 року цей проект суб’єктом права законодавчої ініціативи відкликано [6];

4) невизначеність у проекті Закону України “Про поліцію” функцій поліції¹, а також згадки про те, що вона є складовою Міністерства внутрішніх справ України;

¹ Натомість, Закон України “Про міліцію” від 20 грудня 1990 року № 565-ХІІ передбачає, що міліція виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції (ст. 7) [7]. Крім того, необхідно зазначити, що за результатами функціонального обстеження центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОБВ) у 2008 році було підготовлено Реєстр функцій ЦОБВ і Перелік функцій МВС України (319 функцій станом на 1 грудня 2008 року), в якому викладено зауваження щодо дублювання функцій різними ЦОБВ, їх надлишковості, відсутності нормативно-правового обґрунтування, можливості передачі на нижчий рівень управління тощо (90 функцій) та пропозиції щодо оптимізації МВС України. З них функції: без точного нормативного обґрунтування – 22; для яких є ефективною передача на нижчий рівень управління – 35; які дублюють діяльність (функції) іншого органу – 14; для яких є характерним ринковий характер надання послуг – 2; з ведення відомчої статистики – 1; саморегульованого характеру надання послуг – 1; які не відповідають предметній сфері компетенції органу – 13; в яких відсутній предмет (об’єкт) чи непрозорість мети (результат) – 2.

Переважаюча більшість зауважень, викладених у Переліку, враховано при розробці та затвердженні Положення про Міністерство внутрішніх справ України. На сьогодні МВС України реалізує понад 80 функцій, що передбачені у Положенні про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженому Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 383/2011.

Водночас, аналіз нинішніх функцій МВС України також свідчить, що частина з них є надлишковими і такими, що не в повній мірі відповідають визначеним завданням Міністерства, а, отже, створюють корупційні ризики.

Зокрема, складання протоколів посадовими особами ОВС за частиною правопорушень, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУПАП), вбачається не властивими для виконання МВС функціями і такими, що здійснюються паралельно іншими органами державної влади (дублювання функцій). Так, у статті 255 КУПАП [8] визначено адміністративні правопорушення, за якими протоколи мають право складати уповноважені на те посадові особи органів внутрішніх справ (більше 100 статей КУПАП), а саме.

- порушення встановлених законодавством вимог щодо заняття народною медициною (цілительством) (ст. 462) [8];
- порушення вимог законодавства про охорону культурної спадщини (ст. 92) [8];
- порушення правил тримання собак і котів (ст. 154) [8];
- порушення правил торгівлі і надання послуг працівниками торгівлі, громадського харчування та сфери послуг, громадянами, які займаються підприємницькою діяльністю (ст. 155) [8];
- порушення правил торгівлі на ринках (ст. 159) [8];
- торгівля з рук у невстановлених місцях (ст. 160) [8];
- порушення правил про валютні операції (ст. 162) [8];
- ухилення від повернення виручки в іноземній валюті (ст. 162—1) [8];
- незаконне відкриття або використання за межами України валютних рахунків (ст. 162-2) [8];
- порушення порядку провадження господарської діяльності (ст. 164) [8];
- порушення законодавства з фінансових питань (ст. 164-2) [8];
- недобросовісна конкуренція (ст. 164-3) [8];
- несвоєчасне здавання виторгу (ст. 164-4) [8];
- демонстрування і розповсюдження фільмів без державного посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів (ст. 164-6) [8];

5) відсутність у проекті Закону України “Про поліцію” критеріїв оцінки діяльності поліції;

6) невизначеність у проекті Закону України змісту поняття “політичне керівництво поліцією України Міністром внутрішніх справ” [9];

У свою чергу, Науковий проект Концепції реформування кримінальної юстиції України, розроблений фахівцями НАВС МВС України, було підготовлено без урахування деяких з цих зауважень. До того ж, цей Науковий проект було репрезентовано громадськості тільки через 2 роки (у 2010 році) після подання до Верховної Ради України проекту Закону України “Про органи внутрішніх справ” (№ 1376 від 18 січня 2008 року), хоча повинно було б відбутися навпаки.

Так, у Науковому проекті Концепції реформування органів кримінальної юстиції проігноровано занепокоєння щодо можливості концентрації (фактичної монополізації) в одному відомстві (МВС України) переважної більшості силових структур держави.

Так, зокрема, пропонувалося перетворити: міліцію у Національну поліцію МВС України; Внутрішні війська МВС у Військову поліцію у складі Національної поліції МВС. Реорганізувати Державну прикордонну службу в Прикордонну поліцію у складі Національної поліції МВС України. Окремо зазначалося, що має відбутись ліквідація Податкової міліції та передача її функцій до Фінансової поліції у складі Національної поліції Міністерства внутрішніх справ України. Управління державної охорони має реорганізуватися в Агентство державної охорони у складі Військової поліції МВС України.

Наостанок, розробниками Наукового проекту зазначеної Концепції пропонувалося передати від МНС України функції пожежно-рятувальної служби до МВС України, а саме до Військової поліції цивільного захисту в складі Національної поліції МВС України [10, с. 20].

Незважаючи на те, що у Науковому проекті Концепції реформування органів кримінальної юстиції України було запропоновано при-

-
- порушення умов розповсюдження і демонстрування фільмів, передбачених державним посвідченням на право розповсюдження і демонстрування фільмів (ст. 164-7) [8];
 - зайняття забороненими видами господарської діяльності (ст. 164-16) [8];
 - порушення законодавства про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування і загальнообов’язкове державне пенсійне страхування (ст. 165-1) [8];
 - недотримання особою обов’язкових умов щодо приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх подальшого використання (ст. 166-14) [8];
 - примушування до антиконкурентних узгоджених дій (ст. 166-18) [8];
 - азартні ігри, ворожіння в громадських місцях (ст. 181) [8];
 - порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму чи правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях (ст. 182) [8];
 - недоставляння або порушення строку доставляння обов’язкового безоплатного примірника документів (ст. 186-7) [8].

няття нового Закону України “Про структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ” [10, с. 32], питання щодо чисельності оновленого МВС України залишилося без відповіді, що не виключало можливість суттєвого перевищення чисельності МВС України над чисельністю Збройних Сил України¹.

Згідно зі статтею 2 Закону України “Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України” від 10 січня 2002 року № 2925-III, загальна чисельність МВС України (за винятком чисельності Внутрішніх військ МВС України) на сьогодні становить 324 400 осіб, у тому числі 240 200 осіб рядового та начальницького складу. За рахунок Державного бюджету України утримуються 190 500 працівників органів внутрішніх справ. Отже, запропоновані Науковим проектом Концепції реформування органів кримінальної юстиції України перетворення у МВС України потребували б значного збільшення його чисельності [14].

Також у Науковому проекті Концепції реформування органів кримінальної юстиції України не було передбачено критеріїв оцінки діяльності цих органів, у т. ч. критеріїв оцінки діяльності МВС України. Цим проектом тільки передбачалося розроблення стандартів і критеріїв оцінки, надання органами кримінальної юстиції адміністративних та інших послуг тощо [10, с. 31].

В ході наукових та інших заходів, що відбулися у НАВС МВС України та безпосередньо у МВС України протягом 2012–2013 років²,

¹ Сьогодні чисельність МВС України фактично вже перевищує чисельність Збройних Сил України. Так, згідно із Законом України “Про чисельність Збройних Сил України на 2012 рік” від 20 вересня 2011 року № 3442-VI, станом на 31 грудня 2012 року чисельність Збройних Сил України складає 184 000 осіб, у тому числі 139 000 військовослужбовців [11]. Крім того, необхідно зауважити, що після прийняття Указу Президента України “Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади” від 24 грудня 2012 року № 726/2012 через Міністра внутрішніх справ України Кабінетом Міністрів України спрямовується та координується діяльність таких Центральних органів виконавчої влади, як Адміністрація Державної прикордонної служби України та Державна міграційна служба України (абз. 2 п. 3) [12]. У свою чергу, Адміністрація державної прикордонної служби України є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері охорони державного кордону. Так, згідно зі статтею 6 Закону України “Про державну прикордонну службу України”, загальна чисельність Державної прикордонної служби України становить 50 000 осіб, у тому числі 42 000 військовослужбовців [13]. Дані про загальну чисельність Державної міграційної служби України, а ні у Положенні про Державну міграційну службу, затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 405/2011, а ні у Постанові Кабінету Міністрів України “Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби” від 15 червня 2011 року № 658, а також на офіційному сайті Державної міграційної служби (www.dmsu.gov.ua) не наводяться.

² Так, на базі Національної академії внутрішніх справ 28 лютого 2012 року відбулася конференція на тему: “Концепція реформування органів внутрішніх справ. Європейський досвід”, організована Міністерством внутрішніх справ за сприяння Американської асоціації юристів, на якій було схвалено проект Концепції реформування органів внутрішніх справ. Також учасниками конференції підтримано пропозицію щодо внесення до

неодноразово обговорювався проект Концепції реформування МВС України, підготовлений безпосередньо фахівцями Міністерства. Вихідними постулатами реформування МВС України, які наголошені на цих заходах, були наступні:

1. Метою реформування є поетапне перетворення МВС України на правоохоронне багатопрофільне, цивільне відомство європейського зразка. Багатопрофільність, демілітаризація та ефективна децентралізація управління мають стати основними ознаками оновленого Міністерства. При цьому, під час проведення третього засідання Консультативно-експертної ради при МВС України, яке відбулося 20 лютого 2013 року, було зазначено, що вузькопрофільність МВС України не відповідає сучасним вимогам реагування на зміни в соціально-політичних ситуаціях. На відміну від європейських моделей міністерств внутрішніх справ, на які покладено завдання щодо забезпечення цивільного захисту населення, прикордонного режиму, паспортної та міграційної роботи, МВС України фактично залишається міністерством міліції. Тож об'єктивною необхідністю є перехід на прогресивну європейську систему побудови та функціонального навантаження Міністерства внутрішніх справ. Принципово важливим є і той факт, що сьогодні не реалізовано принцип розподілу політичного та професійного керівництва міліцією [16].

2. Передумовою реформування ОВС України є вдосконалення нормативно-правового регулювання її діяльності, зокрема щодо конкретизації завдань і функцій органів внутрішніх справ та їх структурної побудови. Для чого необхідно прийняти закони України: “Про органи внутрішніх справ України”; “Про проходження служби в органах внутрішніх справ”; “Про оперативно-розшукову діяльність (нова редакція)”; “Про Національну міліцію” (“Про Національну поліцію”); “Про статус слідчого”; “Про Сили внутрішнього правопорядку”; “Про Державну міграційну службу в Україні”; “Про Державну прикордонну службу (поліцію)”; “Про внесення змін до Закону України “Про загальну структуру і чисельність МВС України””; “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” (нова редакція); “Про внесення змін до Закону України “Засади запобігання і протидії корупції” (щодо зміни назви спеціального уповноваженого суб’єкту у сфері протидії корупції); “Про внесення

цього проекту необхідних змін із наступним поданням його до відповідних органів державної влади для подальшого прийняття [15].

Крім того, в ході засідання Консультативно-експертної ради при МВС України, яке відбулося 20 лютого 2013 року, обговорювалися основні положення проекту Концепції реформування органів внутрішніх справ України та шляхи її запровадження, під час якого було наголошено на необхідності проводити не реформування МВС, а саме модернізацію існуючої системи і відпрацювання всіх позицій, що впливають на якість роботи в умовах прийняття нового КПК [16].

змін до Бюджетного кодексу України” (щодо можливості фінансування ОВС з місцевих бюджетів).

3. До складу органів внутрішніх справ (сфери управління МВС України) мають входити:

- Національна міліція (поліція);
- Державна міграційна служба;
- Державна прикордонна служба (поліція)¹;
- Сили внутрішнього правопорядку;
- Агенція боротьби з корупцією,

які є центральними органами виконавчої влади, порядок організації та діяльності яких визначаються окремими законами України.

4. Визначальним критерієм оцінки діяльності ОВС – як зовнішньої, так і внутрішньої – має виступати громадська думка щодо якості роботи міліції та рівня задоволення населення станом громадської безпеки у країні та регіоні проживання. Кримінальна статистика має використовуватися, головним чином, для виявлення певних тенденцій у структурі злочинності країни та регіону.

5. Міністерство внутрішніх справ України очолює Міністр, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади Президентом України, здійснює повноваження, визначені законами України “Про Кабінет Міністрів України” (2591-17), “Про центральні органи виконавчої влади” (3166-VI), Положенням про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженим Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 383/2011, та іншими нормативно-правовими актами України.

Міністр має першого заступника, заступника міністра та заступника міністра – керівника апарату, які призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України і звільняються з посад Президентом України та здійснюють визначені міністром обов'язки. Посади першого заступника міністра та заступника міністра належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство.

Вказані підходи, на наш погляд, є в цілому вірними, але мають бути в певній мірі скорегованими у зв'язку з тим, що:

– на експертному рівні вже було висловлено негативне ставлення до перспективи прийняття Закону України “Про органи внутрішніх справ”. Отже, доцільно в комплексі законодавчих ініціатив, спрямованих на реформування МВС України, передбачити необхідність прийняття Закону України “Про Міністерство внутрішніх справ”, обґрунтовуючи такий крок, у першу чергу, тим, що визначення функцій МВС

¹ Варто мати на увазі, що Указом Президента України від 19 червня 2006 року № 546/2006 затверджено Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року.

України, на відміну від багатьох інших міністерств і центральних органів виконавчої влади, належить виключно до прерогативи Верховної Ради України;

– готуючи проекти законів України “Про Міністерство внутрішніх справ” та “Про національну поліцію/міліцію”, доцільно максимально деталізувати зміст поняття “політичне керівництво Міністром внутрішніх справ Міністерством та поліцією України”, та надати визначення понять “політичні посади”, максимально скорегувавши їх із відповідними посадовими обов’язками;

– потребує розробки необхідна аргументація на користь того, що Антикорупційне бюро має бути створене у складі МВС України.

Окремо слід зупинитися на питанні щодо можливості перетворення МВС України у багатопрофільне, цивільне відомство європейського зразку, оскільки воно є неоднозначним і складним. Саме для цього необхідно звернутися до зарубіжних науково-концептуальних підходів, які стосуються проблем розбудови поліції та органів внутрішніх справ і дослідити зарубіжний досвід розбудови правоохоронних відомств, що відповідають за внутрішню безпеку в державі. Як зазначає О. А. Мартиненко з цього приводу, під час тривалої історичної трансформації поліцію деяких країн європейського континенту в середині ХХ століття було трансформовано в державне агентство, чії представники в уніформі патрулювали громадські місця, при цьому були наділені широкими повноваженнями щодо контролю над злочинністю, підтримання громадського порядку та надання допомоги населенню [17, с. 13]. Друга частина поліції, яка не носила поліцейську форму, виконувала функції розслідування кримінальних злочинів та адміністративного керівництва службовою діяльністю [17, с. 13]. Саме у Великобританії сформувалася ідея поліції як цивільного, мінімально озброєного підрозділу, який у справі превенції злочинів має такий же самий обсяг юридичних прав та обов’язків як і громадяни. При цьому поліція повністю ізольована від політичного впливу та урядового контролю. Відправною точкою такої ідеї стало дослідження проблем, структури та функціонування системи кримінальної юстиції, рівно як і вивчення індивідів, помічених клеймом злочинця. В межах даного підходу поведінка та діяльність працівників кримінальної юстиції стали розглядатися не як автоматична професійна відповідь на патологічні девіації, а як процес взаємодії з правопорушниками, який має індивідуальне забарвлення [17, с. 14]. Саме з цього моменту в США та Великобританії діяльність поліції стала однією із тем кримінологічних досліджень, напрямки яких можна розділити на такі:

сутність системи соціального управління та місце поліції в ньому;

осмислення феномену дискреції, тобто ситуацій, коли поліцейський діє за власним розсудом на підставі особистого професійного досвіду. Це означає, перш за все, те, що закон не переноситься автоматично в поліцейську практику, а залежить від особи того, хто застосовує цей закон на практиці;

вивчення того, які зразки беруться поліцейськими в якості стандарту, коли поліція діє за власним розсудом та, які соціальні наслідки таких дій поліції;

розробка ефективного контролю за процесом прийняття поліцією певних рішень [17, с. 15].

Отже, на відміну від України, в країнах англосаксонської системи права науково-концептуальне оформлення визначення поліції як цивільного відомства відбувалося у середині ХХ століття в межах науки кримінології, чому сприяв детальний аналіз стану, динаміки та структури злочинності того періоду, тоді як вітчизняні наукові підходи щодо ролі, функцій, структури МВС, його місця у механізмі держави відбувалися в межах конституційного, адміністративного права, кримінально-процесуального права, а також науки державного управління. В свою чергу, справедливість упровадження такого підходу в Україні не заперечується, але має бути підтверджена відповідними науковими дослідженнями, а не виключно шляхом правового запозичення та автоматичного копіювання зарубіжного досвіду.

Щодо питання про багатопрофільність МВС України, необхідно зазначити, що воно має певне науково-історичне обґрунтування, яке базується на тому, що в західноєвропейській літературі (здебільшого французькій) XVII–XIX століть під терміном “поліція” розумілася система знань про управління внутрішньодержавною (адміністративно-політичною) діяльністю держави [18], яка не обмежується тільки питаннями забезпечення правопорядку, а стосується в цілому добробуту громадян.

У цьому сенсі цілком логічною виглядає побудова МВС Франції як багатопрофільного відомства, в якому роль забезпечення охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю відводиться Департаменту поліції. Як зазначає С. М. Шишкар'юв, МВС Франції здійснює свою діяльність у двох сферах: перша – суто поліцейська, друга – включає до себе вирішення широкого спектру різних внутрішніх, соціальних, адміністративних проблем. Крім керівництва поліцією, у Франції МВС відповідає за реєстрацію політичних партій та об'єднань, здійснює контроль за діяльністю всіх місцевих (територіальних) органів влади, в тому числі й у галузі соціального забезпечення, цивільної оборони, здійснює реєстрацію благодійних організацій тощо [19, с. 19]. Також цей автор вказує на те, що МВС Франції від імені уряду Франції видає

дозволи на легалізацію діяльності політичних партій, профспілкових організацій, організує, фінансує та проводить усі заходи щодо проведення виборів і референдумів на всіх рівнях у державі, визначає межі виборчих дільниць, їхнє облаштування й порядок роботи, здійснює боротьбу зі шпигунством¹.

На відміну від пропозицій, що лунають в Україні стосовно того, щоб міністр внутрішніх справ здійснював політичне управління поліцією та МВС, Міністр внутрішніх справ Франції здійснює безпосереднє адміністративне та оперативне управління поліцією через Державного секретаря з питань громадської безпеки та Генерального директора Національної поліції [19, с. 24].

На місцевому (територіальному) рівні керівництво поліцією здійснюють префекти – повноважні представники виконавчої влади на місцях, які безпосередньо підпорядковуються виключно Міністру внутрішніх справ Франції [19, с. 26]².

Окремо слід зазначити, що у складі Національної поліції Франції діють спеціальні підрозділи, які називаються “Корпусом республіканської безпеки” (KRS), що виконують функції аналогічні тим, котрі поставлені перед спецпідрозділами “Беркут” в Україні (подолання масових заворушень, групові порушення громадського порядку). Ці підрозділи Національної поліції Франції є найбільш мобільними та перебувають у віданні Міністра внутрішніх справ, а за своєю структурою ідентичні підрозділам Збройних Сил Франції³.

Завершуючи аналіз зарубіжного досвіду та вітчизняних напрацювань у сфері реформування Міністерства внутрішніх справ України, необхідно зазначити, що у світі та в нашій державі практика функціонування поліції, органів внутрішніх справ постійно еволюціонує. Погляди на цілі, завдання, систему управління, форми та методи поліцейської діяльності визначаються, в першу чергу, національними особливостями бачення шляхів боротьби зі злочинністю та забезпечення громадського порядку з урахуванням соціальних, політичних, економічних та інших процесів. Саме ці особливості мають пріоритетне значення під час вибору структури і принципів діяльності поліцейського апарату держави.

¹ Боротьбу зі шпигунством у Франції здійснює контррозвідувальний підрозділ Національної поліції (DST) – Дирекція нагляду за територією.

² При цьому слід зазначити, що кандидатуру на пост перфекта подає Міністр внутрішніх справ, а затверджує Прем'єр-міністр Франції.

³ До цих підрозділів висуваються такі вимоги: особовий склад цих підрозділів постійно знаходиться на казарменому становищі, постійно займається професійною та спеціальною підготовкою, технічне забезпечення кожного підрозділу має гарантувати йому здатність вирішити поставлене завдання навіть у випадку відриву від місця постійної дислокації.

Список використаних джерел

1. Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України : Указ Президента України від 20 берез. 2008 р. № 245/2008 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/7619.html>.
2. Зогуля І. В. Європейська модель поліції (міліції) як мета сягання у реформуванні ОВС України: доктринальний підхід [Електронний ресурс] / І. В. Зогуля. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/bozk/19text/g19_21.htm.
3. Правоохоронні органи України : довіра та оцінки населення, проблеми внутрішньої безпеки та готовність до співпраці : результати соціологічного дослідження, проведеного Соціологічною групою “Рейтинг” / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ratinggroup.com.ua/products/politic/data/entry/13986>.
4. Узарашвілі О. Довіра до міліції – нижче плінтуса [Електронний ресурс] / О. Узарашвілі. – Режим доступу : <http://www.wz.lviv.ua/ukraine/122710>.
5. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
6. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України “Про органи внутрішніх справ” від 28 лип. 2008 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31401.
7. Про міліцію : Закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-ХІІ / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/про%20міліцію>.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 груд. 1984 р. № 8073-Х / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80732-10>.
9. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України “Про поліцію” від 19 верес. 2012 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=43877.
10. Концепція реформи органів кримінальної юстиції : наук. проект / [В. І. Шакун (керівник), О. М. Джу́жа (співкерівник), В. А. Ліпкан, Ю. Ю. Орлов, М. М. Осадчий] ; за ред. В. В. Коваленка. – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2010. – 128 с.
11. Про чисельність Збройних Сил України на 2012 рік : Закон України від 20 верес. 2011 р. № 3442-VI / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3742-17>.
12. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24 груд. 2012 р. № 726/2012 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/15236.html>.
13. Про державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квіт. 2003 р. № 661-IV / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

<http://www.zakon0.rada.gov.ua/laws/show/661-15page>.

14. Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України : Закон України від 10 січ. 2002 р. № 2925-III / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2925-14>.

15. Компанцева В. Обговорення проекту Концепції реформування органів внутрішніх справ України [Електронний ресурс] / В. Компанцева. – Режим доступу :

http://www.naiu.kiev.ua/tslc/index.php?razdel=news&page=290212_2.

16. Інформаційні матеріали щодо третього засідання Консультативно-експертної ради при МВС України від 20 лют. 2013 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/830582>.

17. Мартыненко О. А. Детерминация и предупреждение преступности среди персонала органов внутренних дел Украины : монографія / О. А. Мартыненко. – Х. : Изд-во ХНУВС, 2005. – 496 с.

18. Копан О. В. Історичні аспекти теорії внутрішньодержавного управління [Електронний ресурс] / О. В. Копан. – Режим доступу :

<http://naiu.kiev.ua/tslc/pages/boblio/visnik/nomer1/all.kopan.html>.

19. Шишкарєв С. Н. Полицейская система Франции : дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / С. Н. Шишкарєв. – М., 2001. – 166 с.

На основе анализа структурных изменений, произошедших в МВД Украины на протяжении 1992–2011 годов, отечественных и зарубежных научно-концептуальных подходов к пониманию сущности реформирования органов внутренних дел, определяются наиболее актуальные вопросы, касающиеся реформирования и дальнейшего развития МВД Украины, предлагаются пути их решения.

On the base of the structural changes analysis in the Ministry of Internal Affairs of Ukraine during 1992–2011 years, domestic and foreign scientific and conceptual approaches to the understanding of the police reform, the most urgent issues related to the reform and further development of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are determined, the ways of their solutions are proposed.

Стаття надійшла до редакції журналу 14 травня 2013 року.