

УДК 351.861:342.51(477)

М. Криштанович

ДО ПИТАННЯ ПРО ЗАВДАННЯ І НАПРЯМИ СУЧАСНОГО РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Досліджено важливі аспекти сучасного реформування органів правопорядку. Розглянуто основні завдання і напрями, що постають перед ОВС України на шляху їх перетворення в поліцію європейського зразка, покликані забезпечити надійну внутрішню безпеку держави і ефективний захист прав громадян.

Ключові слова: реформа, МВС, ОВС, поліція, правопорядок, національна безпека, Україна.

Актуальним завданням для України на шляхах її становлення і розвитку як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави є реформування органів внутрішніх справ. Дослідженням цієї проблематики значну увагу приділяли у своїх працях вітчизняні науковці М. Ануфрієв, І. Арістова, О. Бандурка, В. Бесчастний, В. Венедіктов, Л. Власюк, В. Горбулін, Є. Зозуля, І. Зозуля, В. Плішкін, В. Січкач, Г. Ситник та інші. У цих працях розкрито перші спроби реформування ОВС. Проте на сьогодні виняткового значення набуває дослідження питань сучасного реформування органів правопорядку.

Метою статті є аналіз основних завдань і напрямів сучасного реформування ОВС України, розкриття змісту і значення організаційних, нормативно-правових та інших заходів на шляху реалізації процесу реформування цих органів.

Необхідністю сучасного етапу забезпечення національної безпеки країни є докорінне реформування органів правопорядку, що не викликає сумнівів, однак, враховуючи, що вони вже неодноразово були об'єктом реформ, вбачається за доцільне спочатку визначитися, чому вони не призвели до бажаних результатів. На нашу думку, існуючі заходи щодо реформування ОВС, а також прийняття певної кількості нормативно-правових актів були спробою пристосувати систему до зовнішніх умов, а не комплексним вирішенням проблем. Кожен новий міністр, прийшовши на посаду, анонсував про початок кардинальних змін у відомстві. Розроблялися нові концепції та законопроекти про міліцію, адже були відсутні концептуальний підхід та системність щодо реалізації основних завдань внутрішньої безпеки країни і суспільства.

Таким чином, не зважаючи на всі зусилля, система ОВС залишалася такою ж громіздкою репресивною машиною, якою вона була створена в радянські часи. З огляду на це, Комітет Верховної Ради з законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності серед пропозицій щодо Концептуальних засад реформування системи правоохоронних органів визначив, що сучасне реформування має здійснюватися поетапно, з урахуванням вимог сьогодення, забезпечуючи комплексний підхід до їх розвитку на найближчу та віддалену перспективу.

Було наголошено, що реформа повинна відбуватися в декілька етапів із зазначенням термінів та очікуваних результатів. Перший етап – погодження концепції реформування, прийняття закону про поліцію і поліцейську діяльність. Другий етап – приведення нормативно-правової бази у відповідність до вимог нового закону, розробка та затвердження положень про діяльність органів правопорядку (органів поліції). Третій етап – впровадження реформи.

На початку грудня 2014 р. Міністерство внутрішніх справ України розробило і подало до Верховної Ради законопроект про створення Національної поліції. Як зазначив прем'єр-міністр України А. Яценюк на засіданні Уряду, в цьому законопроекті ліквідується низка невластивих функцій міліції, зокрема і “ті пострадянські департаменти із боротьби зі злочинністю та корупцією, які очолювали злочинність і корупцію” [1].

Завданням поліції, згідно із проектом Закону України “Про поліцію і поліцейську діяльність” [2], було визначено надання поліцейських послуг щодо підтримання публічного порядку шляхом забезпечення безпеки осіб, суспільства і держави від протиправних посягань.

Зрозуміло, що відносно легко розробити плани реформи, сформулювати нові завдання, цілі та цінності, але більш складним завданням вбачається їх реалізація на тривалій основі. Зокрема, для реформи потрібні засоби, але нині Україна витрачає багато засобів на оборону. Однак, як наголосив радник Міністра внутрішніх справ А. Герашенко, реформування міліції уже розпочалося. Так, 17 грудня 2014 р. Кабінету Міністрів України призначив Е. Згуладзе*, яка отримала українське громадянство, першим заступником міністра МВС. Приступаючи до виконання своїх обов'язків, вона наголосила, що багато чого можна робити вже і без грошей: можна писати законодавчу базу, робити структурну і системну реформи. В ході реформування системи правоохоронних органів, розпочатого з ініціативи фахівців і громадських активістів, передбачено, що функції автоінспекції потрібно буде передати патрульно-постовій службі, що дозволить збільшити чисельність патрульних екіпажів та розширити коло їх обов'язків. Щоб перевірити, наскільки ефективними будуть нові заходи, МВС України вирішило провести тримісячний експеримент у Хмельницькому – місті з населенням близько 300 тис. мешканців [3]. Окрім цього, аналітики мали уважно стежити за його реалізацією, аби зрозуміти, наскільки ефективною буде ця реформа.

Реформу спільними зусиллями розробляли експерти, посадові особи та громадські активісти. Сенс її полягає в тому, щоб підготувати фахівців широкого профілю, які зможуть реагувати на різноманітні порушення, – повідомила координатор Міжнародної програми підвищення кваліфікації співробітників кримінально-слідчих органів (ICITAP) в Україні А. Леухіна в інтерв'ю кореспонденту SETimes. “Зараз, наприклад, у випадку бійки у парку співробітники ДАІ, підкреслила вона, рідко втручаються в ситуацію, оскільки це не входить у коло їхніх обов'язків. А співробітники патрульно-постової служби, якщо бачать, що автомобіль їде на червоне світло, також не можуть зупинити його – з тієї ж причини. Дієвість нової міліцейської служби слід вимірювати не кількістю протоколів, а тим, наскільки безпечно люди будуть себе почувати, наприклад в міських парках” [4]. Якісні зміни, на її думку, покликані загострити увагу на профілактиці, а не на покаранні.

Доцільно зазначити, що декілька років тому громадські активісти вже вимагали аналогічних реформ, але уряду не вдалося запустити цей процес через бюрократичні перепони та корупцію у вищих ешелонах правоохоронних органів. Спроби проведення такого експерименту були розпочаті ще в 2006 р. [при президенті В. Ющенку], – повідомив перший заступник голови експертної ради з реформування міліції О. Мартиненко в інтерв'ю кореспонденту SETimes. “Ми зіткнулися з безліччю труднощів, – наголосив він. Довелося перепідпорядкувати всю інфраструктуру ДАІ (будівлі, склади і платформи) патрульно-постовій службі. Це потребувало багато часу і бажання. Але міліцейські

* Эка Згуладзе була заступником міністра поліції і громадського порядку Грузії упродовж 8 років. При її безпосередній участі відбулось докорінне реформування національної поліції, яке було схвалене в ЄС та всіх демократичних країнах світу. Зараз міліції в Грузії довіряє 84% населення.

чиновники створили безліч штучних проблем, переконавши владу в недоцільності реформ, що, звісно, покляло край нашим ініціативам” [5].

У Хмельницькій області на час проведення експерименту нараховувалось понад 4,4 тис. працівників МВС, 12% із яких працювало в апараті обласного управління. В рамках реформи передбачалось скорочення штату працівників апарату обласного управління майже на 80%. Натомість пропонувалось збільшити кількість дільничних інспекторів на місцях – у містах та селах Хмельниччини. Там, на думку розробників реформи, повинні працювати патрульно-постові служби у розрахунку 15 працівників органів правопорядку, які постійно проживатимуть у межах закріпленої території, на 10 тис. населення. На сьогодні ж дільничний інспектор, як правило, працює на декілька сільських рад. Це 3 – 7 сіл із населенням до 5 тис., і інколи загальна площа покриття становить 30 – 50 км [6].

Підготовчий етап із реалізації експерименту в Хмельницькому проходив від 1 до 23 листопада 2014 р. Практичний розпочався 24 листопада і буде тривати до 22 лютого 2015 р. Із 23 до 28 лютого в міністерстві МВС передбачається підбити підсумки експерименту, після чого він здебільшого буде поширений на інші міста України. За оцінками Є. Захарова, для реформування ДАІ та встановлення систем відеоспостереження на вітчизняних дорогах необхідно 120 млн грн. В умовах проведення АТО щоденні витрати держави становлять 30 млн грн, отже, чи не єдиним можливим джерелом залишаються кошти ЄС та інших фінансових донорів [7].

З урахуванням потреб українського суспільства та специфіки розвитку правоохоронної системи за основу реформування МВС, як самостійних органів виконавчої влади, доцільно взяти принцип оптимізації його структури. Передбачено, що оновлене МВС у контексті національної безпеки буде займатися правоохоронною діяльністю, захистом конституційного ладу, територіальною обороною, міграційною діяльністю, охороною держкордону, пожежно-рятувальною діяльністю. Важливо розмежувати політичні функції, закріпивши їх за міністром, і професійні, які мають бути закріплені за керівництвом Національної поліції, Нацгвардії, Прикордонної служби, Міграційної служби, Служби з надзвичайних ситуацій, які увійдуть до структури МВС.

Міністерству внутрішніх справ необхідно розробити власну стратегію розвитку служб, що належать до його складу. МВС у плануванні своєї діяльності тривалий час залишалась під суттєвим впливом політичних сил, що наочно проявилось у кадровій політиці останніх років, коли на керівні посади в усіх областях призначалися лише вихідці з Донецької області. Результатом боротьби політиків за вплив на призначення в МВС “своїх людей” стало звільнення за роки незалежності понад 300 перших керівників обласного рівня [8].

Тому процес деполітизації системи МВС має звестися до мінімізації політичного впливу на діяльність його персоналу, забезпечити професійний підхід при стратегічному розвитку органів правопорядку. У разі виявлення фактів або виникнення аргументованої підозри щодо дій посадової особи МВС в інтересах представників політичних сил така посадова особа має бути відсторонена від виконання обов’язків та стає об’єктом внутрішнього розслідування.

Демілітаризація органів МВС вимагає створення цивільної моделі діяльності та відносин серед персоналу із зменшенням кількості uniformed staff. Держава повинна змінити статус поліції і перетворити її з воєнізованого формування у службу, яка надає суспільству послуги щодо забезпечення безпеки і правопорядку. Поліцейські повинні визнаватися державними службовцями, а не військовослужбовцями.

Доцільно зазначити, що централізована система постановки завдань перед ОВС щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави і суспільства, за відсутності механізму їх узгодження з регіонами і відповідного коригування, не дозволяла диференційовано підходити до планування роботи регіональних і районних підрозділів міліції, а також визначати перед ними пріоритети, враховуючи місцеву специфіку. У підсумку зусилля цих підрозділів витрачались не на вирішення своїх актуальних проблем, а на участь у загальних заходах, що формалізувало показники роботи підрозділів міліції. З огляду на це, необхідна гнучка децентралізація системи управління підрозділами ОВС та налагодження механізму її узгодження з регіонами. Процес децентралізації діяльності МВС України передбачає, що територіальні підрозділи мають право самостійно вирішувати питання планування поточної діяльності, кадрової політики та розподілу наданого бюджету, несучи повну відповідальність за прийняті рішення перед місцевою громадою та керівництвом МВС. Це передбачає підвищення ролі місцевих органів влад у діяльності підрозділів ОВС.

Важливо врегулювати у законодавчих актах сервісні функції МВС, а також визначення чисельності, завдань та повноважень служб ОВС. За службою національної поліції потрібно закріпити функції превенції правопорушень та охорони громадського порядку в якості основних виконавців, через що основними мають стати служби дільничних інспекторів та патрульної поліції. До числа інших підрозділів мають увійти чергові частини, служба детективів із розкриття загальнокримінальних злочинів, служби інформаційного та логістичного забезпечення.

Реформування органів внутрішніх справ України в контексті національної безпеки, відповідно до міжнародних стандартів правоохоронної діяльності, неможливе без якісної організації роботи з кадрами органів правопорядку. Саме якість кадрового забезпечення безпосередньо впливає на плінність кадрів в органах внутрішніх справ, підвищення в посаді, рівень забезпечення особистої безпеки під час виконання службових завдань [9]. Для підвищення ефективності кадрової політики, професіоналізації персоналу ОВС важливо розробити нові критерії та процедуру відбору персоналу, реформувати систему професійної підготовки і вдосконалити систему внутрішнього контролю за діями персоналу. Одним із найбільш важливих кроків у реформуванні структури міліції, вважають експерти, є заміна корумпованих і непрофесійних кадрів новими, добре підготовленими співробітниками, готовими працювати в нових умовах.

На службу до поліції повинні приймаються особи, які отримали середню або вищу освіту та пройшли підготовку в одній з поліцейських шкіл. На необхідності проведення реформ (зокрема і освітянської сфери) неодноразово наголошував Міністр внутрішніх справ А. Аваков, під керівництвом якого розроблялась Концепція реформування МВС, що була затверджена Кабінетом Міністрів України. Ці питання також розглядались у Коаліційній угоді, яка в розділі IV “Реформа органів правопорядку” передбачила цілий підрозділ щодо системи підготовки поліцейських кадрів. Відповідно до нього, вона повинна бути трирівнева: кількомісячна загальна базова підготовка для комплектування початкових посад; спеціалізована підготовка для комплектування посад середнього керівного складу та спеціалізованих посад кримінальної міліції на базі бакалавра; підготовка магістрів Академією поліції для комплектування посад вищого складу.

Передбачено також, що кожен поліцейський повинен нести персональну відповідальність за свої дії чи бездіяльність, віддані накази. Для цього кожен поліцейський на форменому одязі повинен мати персональний знак із прізвищем або номером (нашивку, жетон). Цей знак заборонено приховувати, він буде дублюватися на кожному комплекті

сезонного одягу та на засобах захисту поліцейських (шоломах, бронежилетах). У громадян з'явиться право фіксувати роботу представників органів правопорядку на фото- чи відеокамеру, що досі викликає велике невдоволення у нинішніх міліціонерів. Загалом, така практика персоніфікованої поліції, замість анонімних правоохоронців, дозволить в разі порушення прав людини притягнути конкретного поліцейського до відповідальності.

Одним із найважливіших шляхів вирішення проблем вдосконалення системи управління ОВС України має стати належне фінансове і матеріально-технічне забезпечення органів правопорядку. У часи правління режиму Януковича з поглибленням проблем фінансування, переважна частина міліції замість виконання покладених на неї обов'язків спрямовувала свою діяльність на самозабезпечування й особисте збагачення керівників усіх рівнів шляхом протиправного позбавлення співгромадян власності, що їм належить. Окрім того, вкрай розвинутою була система внутрішньої корупції з системою "тарифів", що охоплювала практично усі сфери діяльності працівників ОВС – від надання відпустки або вихідного до отримання чергового звання, посади чи відомчої відзнаки [10].

Для організації належного фінансування ОВС необхідно провести аудит матеріально-технічної та фінансової забезпеченості ОВС України з метою виявлення системних проблем для подальшого формування бюджету МВС і захисту прав працівників ОВС, потрібно також звести до мінімуму витрати на бюрократичні потреби та управлінський апарат за рахунок запровадження інформаційно-комунікаційних технологій управління. Одночасно персоналу МВС потрібно підвищити зарплату, що відповідає місцю і ролі поліції в демократичному суспільстві (щонайменше у розмірі 5 мінімальних заробітних плат) та соціальні пільги (безоплатне медичне страхування, безвідсоткові довгострокові кредити), отримання яких не залежить від суб'єктивних відносин між керівником та підлеглими.

На рівні МВС визнано неможливим виконання завдань у галузі правопорядку лише за рахунок персоналу та його технічного оснащення, без активної допомоги з боку населення. Тому тісна співпраця з населенням та місцевими громадами передбачає створення сервісної моделі діяльності органів правопорядку, орієнтованої на вирішення проблем населення в рамках загальноновизнаного в світі підходу community policing.

Мова має йтися не про поодинокі випадки залучення населення до співпраці з правоохоронними органами, а про створення іншої психологічної обстановки, іншої атмосфери навколо роботи поліції, коли населення не просто буде спостерігати, аналізувати та критикувати поліцію за її недоробки або невдачі, а, навпаки, співпереживати, активно відкликатися на пропозиції поліції, застосовувати сучасні засоби охорони власності, брати участь у профілактичних програмах, у громадських організаціях тощо, відчувати свою приналежність до тієї загальної справи, яку здійснює поліція для блага держави і суспільства [11].

Для підвищення якості надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України доцільно:

- максимально децентралізувати їх надання;
- сприяти виробленню у працівників органів правопорядку мотивації для досягнення кінцевого результату, а не формального дотримання правил;
- розробити стандарти надання адміністративних послуг;
- розмежувати функції між територіальними органами внутрішніх справ, які безпосередньо надають адміністративні послуги громадянам, та МВС України;

– вжити системних заходів щодо розмежування підрозділів, які займаються оперативно-розшуковою діяльністю, і підрозділами, що надають адміністративні послуги населенню [12].

Важливою умовою підвищення ефективності діяльності поліції щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави і суспільства має стати розробка законодавчих ініціатив, спрямованих на встановлення чіткої узгодженості всіх правових норм у галузі кримінального, адміністративного, трудового, цивільного та інших галузей права, що регламентують діяльність персоналу ОВС. Для цього необхідно організувати проведення ревізії та оновлення нормативної бази з урахуванням нових рекомендаційних документів міжнародних інституцій.

У нормативній базі МВС потрібно закріпити максимально деталізований спектр завдань, функцій та повноважень, що зменшить ризик довільних дій правоохоронців та дасть змогу мінімізувати ризик порушення закону з їх боку. Одночасно важливо максимально регламентувати дії посадових осіб шляхом розробки деталізованих нормативно-правових актів, настанов, рекомендацій, інструкцій, що передбачають усі можливі варіанти поведінки персоналу в стандартних та нестандартних ситуаціях. Для спрощення застосування ці нормативні акти важливо звести в один комплексний документ (за прикладом європейських кодексів поведінки поліції *Police Code of Conduct*).

Для встановлення національних правових вимог до дій правоохоронців провідну роль мають відігравати міжнародні документи, імplementовані державою у встановленому порядку, а також рішення міжнародних організацій, до виконання яких приєдналася наша держава (ООН, ОБСЄ, Рада Європи, Європейський Суд з прав людини тощо) [13]. При виконанні своїх обов'язків посадові особи правоохоронних органів України зобов'язані дотримуватися міжнародних норм у галузі прав людини, поважати і захищати людську гідність, про що в національному законодавстві повинні бути відповідні положення.

Важливим завданням реформування ОВС у контексті національної безпеки є перетворення поліції на ефективний державний інститут, який має надійно захищати права і свободи людини та громадянина, користуватися довірою та повагою громадян. Для цього потрібно вивчати позитивний досвід поліцейських сил/служб у різних країнах, методи їх діяльності, необхідно виявляти схожі риси, зокрема щодо цілей національних поліцейських сил і тих проблем, з якими їм доводиться зіштовхуватися під час виконання своїх службових обов'язків. Як підкреслюється у Європейському кодексі поліцейської етики, нагальною стає проблема визначення сучасних європейських напрямів та принципів у галузі функціонування та відповідальності поліції у демократичних суспільствах, що базуються на принципі верховенства права [14]. І це цілком відповідає завданням сучасного реформування ОВС.

Таким чином, потреба “активного реформування” органів внутрішніх справ України полягає у необхідності перетворити силове, мілітаризоване, авторитарне відомство, в діяльності якого переважали примус та каральний чинник, на справді у правоохоронний орган європейського зразка, який має забезпечувати реалізацію наданих йому повноважень, здійснювати захист прав і свобод людини і, відповідно, внутрішню безпеку суспільства.

Але, на нашу думку, навіть якісно розроблену реформу міліції не можливо буде провести без комплексного реформування в масштабах всієї держави. Не можна в рамках діючої системи реформувати одне якесь відомство, коли система загалом залишиться без змін.

Література

1. Уряд подає законопроект про створення Національної поліції // День [Текст]. — 2014. — 9 груд.
2. Про поліцію і поліцейську діяльність [Електронний ресурс] : проект Закону України. — Режим доступу : [centre.pravo.org.ua.police.reform](http://centre.pravo.org.ua/police.reform).
3. Шаріпов Р. Україна робить перші кроки на шляху реорганізації органів правопорядку [Електронний ресурс] / Р. Шаріпов. — Режим доступу : ukraine.setimes.com/uk/articles/.../feature-01.
4. Леухіна А. Інтерв'ю кореспонденту SETimes [Електронний ресурс] / А. Леухіна. — Режим доступу : ukraine.setimes.com/ru/articles/uwi/features/2014/11/19/feature-01.
5. Інтерв'ю О. Мартиненка кореспонденту SETimes [Електронний ресурс]. — Режим доступу : ukraine.setimes.com/uk/articles/.../feature-01.
6. Шаріпов Р. Україна робить перші кроки...
7. Полтавець С. МВС: дискусії навколо реформи [Електронний ресурс] / С. Полтавець, І. Шульга. — Режим доступу : www.nbuviar.gov.ua/index.php?...reformi.
8. Мартиненко О. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ [Електронний ресурс] / О. Мартиненко, Є. Захаров. — Режим доступу : zib.com.ua/.../101834-strategiya_rozvitku_organu. 23.09.14.
9. Коруля І. В. Напрями вдосконалення кадрового забезпечення органів внутрішніх справ / І. В. Коруля // Порівняльно-аналітичне право [Текст]. — 2014. — № 2. — С. 230—232.
10. Мартиненко О. Стратегія розвитку...
11. Безчастний В. Взаємодія міліції й населення як стратегічний напрям діяльності органів правопорядку / Віктор Безчастний, Геннадій Гребеньков // Віче [Текст]. — 2013. — № 12. — С. 22.
12. Циндря В. М. Надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України: шляхи удосконалення [Електронний ресурс] / В. М. Циндря. — Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nashp/2011_1_2/Cindrya.pdf.
13. Права людини і професійні стандарти для працівників міліції та пенітенціарних установ в документах міжнародних організацій [Текст]. — Амстердам ; К. : [б. в.], 1996. — 227 с.
14. European Code of Police Ethics (Rec (2001) 19.09) [Electronic resource]. — Access mode : www.bc-mvs.gov.ua/.../etichni-kodeks-prats.

М. Kryshtanovych

ON THE ISSUE OF OBJECTIVES AND DIRECTIONS OF CURRENT REFORMING THE INTERNAL AFFAIRS BODIES OF UKRAINE

The important aspects of current reforming the law enforcement bodies are examined. The main tasks and directions that arise on the way to transformation of the internal affairs bodies of Ukraine into the police of European model, intended to ensure domestic tranquility and effective protection of citizens' rights, are considered.

Key words: reform, Ministry of Internal Affairs, police, public order, national security, Ukraine.