

УДК 343.139

Шелухин Николай Леонидович,

Заведуючий кафедри гражданского и хозяйственного права Донецкого юридического института МВД Украины, д.ю.н., профессор

О ПУТЯХ РАЗВИТИЯ ВЕДОМСТВЕННОГО ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ МВД УКРАИНЫ

У статті розкрито особливості реформування органів внутрішніх справ і створення національної поліції України. Проаналізовано основні підходи до поліпшення якості юридичної освіти співробітників поліції. Запропоновано алгоритм викладання курсу «Оперативн-розшукова діяльність».

Ключові слова: реформування, органи внутрішніх справ, юридична освіта, оперативно-розшукова діяльність, національна поліція, оперуповноважений.

В статье раскрыты особенности реформирования органов внутренних дел и создания национальной полиции Украины. Проанализированы основные подходы к улучшению качества юридического образования сотрудников полиции. Предложен алгоритм преподавания курса «Оперативн-розыскная деятельность».

Ключевые слова: реформирование, органы внутренних дел, юридическое образование, оперативно-розыскная деятельность, национальная полиция, оперуполномоченный.

The article reveals peculiarities of police reform and the creation of the National Police of Ukraine. Main approaches for improving the quality of legal education of police officers are analyzed. The algorithm of teaching the course "criminal investigation" is performed.

Keywords: reform, police, legal education, criminal investigation, the national police, the detective.

Об актуальности реформирования системы органов внутренних за время обретения Украиной независимости написано достаточно много и подробно, а так же много сломано копий в полемике и спорах какой же быть этой новой милиции (полиции).

Предложенное Правительством законодательство по реформированию системы МВД является попыткой изменения философии реформ украинской милиции. По словам премьер-министра Украины Арсения Яценюка «необходимо изменить систему, а не просто менять фамилии». МВД разработан и представлен на рассмотрение Верховной Рады пакет законопроектів, на основе которых будет проходить реформа – «Об органах внутренних дел», «О национальной полиции», «Об особенностях оплаты труда отдельным категориям сотрудников органов внутренних дел», «О сервисных услугах и сервисных центрах Министерства внутренних дел Украины», а также «О внесении изменений в некоторые законы о совершенствовании отношений в сфере обеспечения безопасности дорожного движения» [2].

В соответствии с предложенным законодательством, в систему органов внутренних дел входят:

- Министерство внутренних дел,
- Национальная полиция,
- орган, который реализует госполитику в сфере защиты госграницы,
- орган по вопросам миграции,

- Госслужба по вопросам чрезвычайных ситуаций,
- Национальная гвардия Украины.

При этом полиция является единой системой органов, которая входит в структуру Министерства внутренних дел Украины и состоит из подразделений:

- уголовной полиции;
- полиции общественной безопасности;
- транспортной полиции;
- дорожной полиции;
- полиции охраны;
- судебной полиции.

Контроль за деятельностью органов внутренних дел и их подотчетность осуществляется в порядке, определенном Конституцией, Законом Украины «О демократическом гражданском контроле над военной организацией и правоохранительными органами», другими законами. Контроль за деятельностью Национальной полиции осуществляют Президент Украины, Кабинет Министров Украины, Верховная Рада Украины, Министр внутренних дел Украины и в пределах своей компетенции местные советы. Причем местные советы, осуществляя контроль за работой Национальной полиции, не вмешиваются в ее оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную и административную деятельность [1].

Необходимо отметить особенности текущей реформы МВД и ее основные отличия от прошлых попыток реформирования:

- полная закрытость разработки нормативной базы реформирования системы МВД как для действующих сотрудников милиции так и для гражданского общества в целом:

- оправдание недостаточности правовой проработки реформы ссылками на несуществующие европейские стандарты. Правовые нормы Европейского Совета, до принятия этих норм государствами-членами ЕС в качестве национальных, носят модельный (рекомендательный) характер,

- из-за боязни потерять источники дополнительного финансирования и рычаги силового давления на гражданское общество - сохранение в системе МВД, достаточно серьезно корумпированой, коммерческой деятельности:

- 1) содержание в составе полиции подразделений, которые предоставляют услуги по охране физических лиц, объектов частной и коммунальной собственности на договорных условиях;

- 2) организация ведомственных сервисных центров – с перечнем 47 видов платных услуг (причем часть которых носит надуманный характер - перевод на иностранный язык документа, составленного на украинском языке; определение рыночной стоимости оружия, транспортных средств; изготовление по требованию заинтересованного лица копии документа, выданного иным уполномоченным лицом и т.д.). Со стыдливой ссылкой – «Кабинету Министров Украины подготовить и подать до 1 января 2018 года на рассмотрение Верховной Рады Украины проект закона о передаче функций по оказанию сервисных услуг органам местного самоуправления», учитывая наличие в Украине действующих сервисных центров по предоставлению административных услуг [9];

- милитаризация органов внутренних дел, путем создания Национальной гвардии с увеличением ее войскового потенциала до сопоставимого с потенциалом вооруженных сил Министерства обороны - при общеевропейской тенденции на демократизацию силовых структур,

- отсутствие четкого понимания места и роли патрульной службы в системе полиции, попытка наделить эту службу полномочиями по осмотру места происшествия. На наш же

взгляд патрульная служба должна заниматься административной деятельностью, а относительно уголовно-процессуальной деятельности – только обеспечивать охрану места происшествия;

- непонимание вопроса о том, что создание негативного имиджа милиции в глазах населения, постоянный скепсис в ее состоятельности борьбы с правонарушениями, непрерывная отрицательная информация о деятельности сотрудников ОВД в газетах, гаджетах и по телевизионным каналам - в основном перейдет на негативное отношение к сотрудникам вновь созданной полиции;

- нарушение духа и буквы Закона Украины «О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства», подмена общественного контроля поощряемой вседозволенностью вмешательства в действия сотрудников милиции со стороны средств массовой информации, малоизвестных и созданных в пропагандистских целях общественных и международных организаций, отдельных граждан и депутатов всех уровней, преследующих личные, корпоративные или политические интересы.

Вместе с тем, на этапе вступления процесса реформирования системы МВД в практическую плоскость, при анализе публикаций в средствах массовой информации возникает ряд вопросов, которые требуют более четких формулировок и пояснений. Один из таких вопросов – вопрос о системе ведомственного образования.

На наш взгляд рассмотрение вопроса об образовании в системе Министерства внутренних дел (далее – МВД) только выиграет, если рассмотреть его ретроспективно.

К середине 90-х годов, после перехода к рыночной экономике, при снижении финансирования государственных ВУЗов им было разрешено предоставлять платные услуги на контрактной основе, что вызвало значительное повышение набора на наиболее популярные специальности. Желание государственных ВУЗов заработать денежные средства спровоцировало резкое увеличение количества студентов-контрактников. Одновременно ВУЗы оказались не готовы к значительному увеличению числа обучающихся: нехватка квалифицированного профессорско-преподавательского состава, аудиторий, учебно-методического обеспечения и т.д. привели к снижению качества подготовки специалистов, снижению их востребованности работодателем.

Примерно в это же время произошло снижение требований со стороны государства к образовательной системе в целом. В частности снизились требования к условиям открытия новых ВУЗов и факультетов, а также снизился уровень контроля за соблюдением лицензионных условий по представлению образовательных услуг [5].

В связи с системными кризисными явлениями в экономике в конце прошлого века произошло массовое закрытие и банкротство предприятий промышленного и аграрного комплекса, что привело к сокращению рабочих мест, снижению престижности технических профессий, развалу сети профессионально-технических училищ. Изменилось отношение граждан к труду - упала престижность рабочих профессий, снизилась привлекательность технического образования. У значительной части населения возникли иллюзии о том, что после получения высшего образования (в основном экономического и юридического профиля) можно сразу претендовать на высокооплачиваемую, «беловоротничковую» работу.

Начался бум образовательного бизнеса. К этому времени в Украине относится (как практически и во всех странах бывшего СССР) массовое открытие юридических и экономических факультетов при непрофильных ВУЗах: аграрных, технических, педагогических и т.д. Как бизнес-проекты, во всех регионах массово открываются частные ВУЗы в виде инс-

титутів і університетів, зазвичай не мають ні власної навчальної бази, ні «остепенного» викладацького складу.

Не залишився в стороні від цих негативних процесів і власник державних навчальних закладів України – Міністерство внутрішніх справ. Була розрушена старий система підготовки кадрів для підрозділів органів внутрішніх справ (далі – ОВД), базою якою були середні школи міліції і готували спеціалістів з середньо-спеціальним освітнім рівнем. В системі МВС склалося враження, що кожен правоохоронець в офіцерських погонах повинен бути юристом з вищою освітою.

Виходячи з таких міркувань на базі середніх шкіл і училищ первинної підготовки працівників ОВД, шляхом декількох реорганізацій, були створені інститути і університети системи МВС. Причому ні один з державних ВНЗ не мав чіткої спеціалізації за міліцейськими професіями, а оголошення деяких ВНЗ базовими за лініями підготовки співробітників певних служб міліції: ГС БЗП, ОУР, МОБ, транспортна міліція і т.д. – носило більше декларативний характер. Цей підхід не сприяв професіоналізації навчання, а також виникненню і розвитку наукових шкіл в області правоохоронної діяльності. Керівництво освіти і науки МВС втратило свою координувальну роль в забезпеченні навчального процесу підведомственими ВНЗами. Об цьому свідчить той факт, що за час функціонування не розроблено ні один єдиний навчальний план за такими профільними предметами навчання, як: оперативно-розшукова діяльність, адміністративне право і процес, кримінальне право і процес, спеціальна техніка і т.д. Виникало постійне шарахань з навчальними предметами, то швидко вводили і скасовували державні іспити за українською і іноземною мовою, то в порядку черги починали вивчати курси: «Риторика», «Болонський процес», «Захист прав людини» і т.д. [6].

ВНЗ стали регіональними центрами підготовки кадрів для ОВД областей за місцем їх дислокації, однак потреби практичних органів за кількістю і професійністю підготовки майбутніх працівників міліції враховувалися дуже відносно.

Дуже негативно на якість підбору кадрів для навчання в вищих навчальних закладах і подальшій роботі в системі МВС сказалося рішення про набір ВНЗами курсантів одразу після закінчення школи. В міліцейські навчальні заклади прийшла значительна частина курсантів, без достатньо твердої професійної орієнтації. Головними мотивами до вступу в державні ВНЗ МВС були не тільки позитивні причини, пов'язані з бажанням стояти на захисті громадського порядку за дуже скромною оплатою, але й негативні, такі як: отримання вищої юридичної освіти при мінімальних матеріальних витратах, ухилення від проходження дійсної військової служби, забезпечення в майбутньому роботи високого рівня життя за рахунок корупційної складової, раннього пенсійного віку, а для жінок можливість будувати особисте життя, пов'язану з народженням і вихованням дітей, перебуваючи на службі в ОВД і одночасно в відпустці за доглядом за дітьми і претензуючи на пенсію за досягненням сумарної 20-річної служби.

З часу здобуття Україною незалежності неодноразово в виступах посадовців МВС неодноразово звучали заяви про необхідність реформування системи державної освіти. Причому, пропонувалися різноманітні підходи і концепції реформування, які канули в нічність [3].

Разом з тим ясно, що система підготовки майбутніх офіцерів міліції буде суттєво перебудована в напрямку підвищення їх правоохоронної спеціалізації, оволодіння комплексом навичок, необхідних для щоденного виконання своїх про-

фессиональных обязанностей при образовательном уровне «бакалавр» («младший бакалавр») и специальности «правоохранительная деятельность».

В ноябре 2014 года на официальном сайте МВД Украины были «выложены» для ознакомления и обсуждения проекты документов, касающихся реформирования органов внутренних дел Украины. В том числе проект «Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ» та проект «Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України»^{*}. Именно два вышеназванных документа содержат основные новеллы о реформировании системы профессиональной подготовки.

Одной из первоочередных целей реализации Концепции, направленной на достижение ее цели, являются: введение европейской модели подготовки и повышения квалификации кадров органов внутренних дел, применения единых унифицированных стандартов правоприменительной подготовки, направленной на повышение эффективности взаимодействия между органами внутренних дел различных государств-участниц Европейского Союза. Реформирование системы МВД должно осуществляться с соблюдением принципа профессиональной подготовки персонала, путем внедрения современной европейской модели образования, многоступенчатой подготовки специалистов и оптимизации сети учебных заведений с соблюдением принципа регионального и пропорционального размещения.

В Стратегия развития органов внутренних дел Украины определено, что за национальной полицией как за основным исполнителем, будет закреплена функция превенции и охраны общественного порядка, поэтому основными будут службы участковых инспекторов и патрульной полиции (до 70% персонала Службы). 30% будет составлять персонал дежурных частей, службы детективов по раскрытию общеуголовных преступлений, служб информационного и логистического обеспечения [1,2].

Система образования МВД предполагается быть построенной по ступенчатому принципу и направленной в основном на предоставление первоначального уровня знаний с ориентацией на обретение профессионально важных умений и навыков действий в конкретных ситуациях. Учреждения образования МВД пройдут поэтапное реформирование: большинство высших учебных заведений МВД третьего и четвертого уровней аккредитации (институты, университеты) будут преобразованы в колледжи (высшие учебные заведения второго уровня аккредитации). Колледжи МВД будут предоставлять образовательные услуги по получению первоначальной подготовки и повышения квалификации, а также для получения образовательного уровня «бакалавр» (для руководителей среднего звена). Для подготовки руководителей высшего звена Академия МВД будет осуществлять подготовку представителей всех служб, входящих в состав МВД.

На наш взгляд отход от «тотальной» подготовки юристов, и взятый курс на, наверное, трехгодичную подготовку специалистов-правоохранителей в колледжах существенно повысит мотивацию молодых людей, сознательно желающих служить в ОВД на поступление в специализированные учебные заведения МВД Украины.

Учитывая специфику службы в различных подразделениях полиции, в идеале, хотелось, чтобы первые два года будущие работники всех служб (детективов, участковых инспекторов, информационного и логистического обеспечения, кадров) полиции обучались по одной программе, а специализированные предметы по направлению будущей служебной деятельности изучали на третьем курсе.

^{*} Сразу же хочется отметить отсутствие проекта документа по финансовому обеспечению реформирования системы МВД, без которого реформирование невозможно в принципе.

Говоря об изучении предметов специализации, хотелось бы высказать некоторые соображения по изучению специального учебного курса одного из основополагающих «полицейских» предметов – «Оперативно-розыскная деятельность» (далее ОРД) [3].

Эта деятельность, в которой возникают специфические оперативно-розыскные правоотношения и которая фрагментарно представлена в комплексе некоторых видов как государственной, так и иной юридической деятельности (контрразведывательной, уголовно-процессуальной, уголовно-исполнительной, административной и де-факто частной охранной деятельности), требующая изучения с единых правовых позиций и называется оперативно-розыскной. Курс ОРД можно условно разделить на две части:

- открытую (основы оперативно-розыскной деятельности),
- секретную (оперативно-розыскная деятельность полиции).

Для работы в качестве детективов, т.е. сотрудников которые будут заниматься в полном объеме агентурно-оперативной работой, в колледжах системы МВД будет готовиться, на наш взгляд, не более четверти выпускников. Далеко не всем будущим офицерам полиции по долгу своей службы необходимы подробные знания о секретной деятельности ОВД. Поэтому, изучая закрытую часть оперативно-розыскной деятельности, посвященную работе с негласными сотрудниками, съемом информации с каналов связи, ведением оперативно-розыскных дел и т.д. с курсантами всех направлений подготовки офицеров полиции - мы необоснованно расширяем круг граждан, допущенных к секретной информации. В связи со сказанным, очевидно, что в полицейских ВУЗах необходимо изучение курсантами только первой, несекретной части курса - «Основы оперативно-розыскной деятельности» [4].

Показательно, что на международной конференции, которая проходила в мае 2011 года в Донецком юридическом институте, один из выступающих гостей - руководящий сотрудник школы подготовки полиции министерства внутренних дел Баварии был смущен заданным из зала вопросом о порядке подготовки работников полиции, занимающихся оперативно-розыскной деятельностью. Он долго и уклончиво пытался объяснить, что об этом вообще не принято в полицейской среде Германии даже говорить; что оперативно-розыскная подготовка не входит в курс обучения офицеров полиции; что практические знания об оперативно-розыскной деятельности получают только избранные сотрудники, которые имеют опыт работы в полиции и проявили способности к этому виду правоохранительной деятельности. Знания о секретной деятельности полиции эти специально отобранные, опытные сотрудники получают на специальных курсах при полицейских ВУЗах.

Констатируя недопустимость изучения секретной части оперативно-розыскной деятельности в полицейских ВУЗах при подготовке офицеров МВД (уровня «бакалавр»), мы приходим к выводу о необходимости коренного изменения подготовки офицеров-оперативников (детективов).

Оперативно-розыскная составляющая как система гласных и негласных поисковых разведывательных и контрразведывательных мероприятий в работе оперативных подразделений не является результатом их деятельности, а одним (хотя и важнейшим) средством в достижении законодательно определенной цели по поиску и фиксации фактических данных о противоправных деяниях отдельных лиц и групп, ответственность за которые предусмотрена Уголовным кодексом. Таким образом, повседневная работа оперуполномоченного состоит из гласной и негласной (секретной и несекретной) деятельности. Проанализировав затраты рабочего времени оперуполномоченных можно сделать вывод, что, только около трети рабочего времени оперсотрудника připадает на добывание информации, представляющей оперативный интерес и работу по оперативно-розыскным делам, а остальное рабочее время уходит на сбор материалов по проверке полученной информации, подготовку подт-

вердившихся материалов для передачи в следствие (дознание), участие в различных служебно-организационных мероприятиях. Кроме этого молодым офицерам полиции (в основном в возрасте 21 года) достаточно сложно с первого дня работы заниматься в практических подразделениях оперативно-розыскной деятельностью в полном объеме из-за: сложности установления психологического контакта с людьми в силу своего относительно небольшого возраста, недостатка жизненного опыта и социальной зрелости.

Таким образом, в структуре оперативно-розыскных подразделений имеется возможность выделить две группы сотрудников:

- оперативных уполномоченных (детективов) - более опытных (и соответственно высокооплачиваемых), к основному роду деятельности которых относится проведение негласных поисковых мероприятий по получению информации, представляющий оперативный интерес; ведение оперативно-розыскных дел;

- инспекторов - начинающих сотрудников, работающих до трех лет, оказывающих помощь оперуполномоченному, занимающихся проверкой и закреплением полученной оперуполномоченным информации, осуществляющих гласные поисковые мероприятия [8].

Обязательными условиями для перехода инспектора на должность оперуполномоченного (детектива) должны быть:

- проявление способностей к оперативной работе;
- стаж работы в оперативном подразделении не менее трех лет;
- прохождение специальной (продолжительностью не менее трех месяцев) подготовки при ВУЗе системы МВД, в соответствии с линией работы своего подразделения;
- успешная сдача квалификационного экзамена по курсу «Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел».

Размышляя о соотношении оперуполномоченных (детективов) и инспекторов в оперативных подразделениях, как видится на наш взгляд любое оперативное подразделение должно состоять из групп в составе оперуполномоченного (детектива) и 2-3 инспекторов. Данные группы могут самостоятельно выполнять большую часть тактических оперативно-розыскных и оперативно-поисковых мероприятий.

Принимая во внимание вышеизложенное, система подготовки оперативных сотрудников ОВД должна выглядеть примерно так:

- подготовка инспекторов для оперативных подразделений. Изучение в ВУЗе базового курса «Основы оперативно-розыскной деятельности»;
- подготовка оперуполномоченных (детективов). Изучение в ВУЗах специального курса «Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел»;
- переподготовка оперуполномоченных (детективов) при изменении линии работы. Изучение в ВУЗах спецкурсов «Особенности оперативно-розыскной деятельности» по отраслевым направлениям;
- повышение квалификации оперуполномоченных (детективов). Изучение в ВУЗах спецкурса «Инновационные технологии в оперативно-розыскной деятельности», проведение семинарских занятий по обмену опытом в практической деятельности;
- повышение квалификации оперуполномоченных и инспекторов в школах повышения оперативного мастерства (ШПОМ) по месту прохождения службы [7].

Подводя итоги исследования об улучшении качества подготовки специалистов для ОВД и эффективности деятельности сотрудников оперативно-розыскных подразделений необходимо сделать ряд выводов.

1. Каждый будущий офицер органов внутренних дел должен пройти воинскую подготовку в рядах Вооруженных сил Украины или Национальной гвардии.

2. Подготовка будущих офицеров-правоохранителей в ВУЗах системы МВД должна проходить по единым для всех ВУЗов программам.

3. Разделение сотрудников оперативно-розыскных подразделений на инспекторов и оперуполномоченных (детективов) даст возможность отбора более достойных для занятия оперативно-розыскной деятельностью, и как следствие, повысит эффективность раскрытия преступлений.

4. Поэтапная подготовка специалистов в области оперативно-розыскной деятельности должна проходить только в ВУЗах системы МВД, что даст возможность предупредить раскредитование форм и методов негласной деятельности органов внутренних дел.

5. Предлагаемая система поэтапной ВУЗовской подготовки сотрудников оперативно-розыскных (детективных) подразделений, укрепит связь ВУЗов с практикой, усилит их ответственность за качество подготовки практических работников, даст возможность проведения научных исследований по конкретным практическим темам и совместно с практиками, что существенно поднимет научный статус ведомственной высшей школы.

Список использованных источников:

1. Офіційний веб-сайт Міністерства внутрішніх справ України. Нормативна база МВС // Електронний ресурс. Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/category/46024>

2. Законопроекти про реформування МВС дозволяють змінити систему / Урядовий портал. – 04.04.2015 | 11:02 // Електронний ресурс. Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248070068

3. Пчелкин В. Теоретико-правовые проблемы оперативно-розыскной деятельности в Украине / В.Пчелкин // Право Украины. 2012. – № 10

4. Минченко С. Правовая культура как условие обеспечения прав человека в оперативно-розыскной деятельности / С.Минченко // Право Украины. – 2012. -№ 2

5. Бородин И. Милиция или полиция? / И. Бородин // Право Украины. - 2013. – № 2

6. Шелухин Н. Реформирование милицейского образования в Украине: опыт и перспективы / Н. Шелухин // Актуальные проблемы юридического образования. Изд-во академии МВД Республики Беларусь, 2011. – С.137-139.

7. Шелухін М.Л. Якість підготовки оперативних співробітників ОВС як визначальний фактор підвищення ефективності протидії господарським правопорушенням/ М.Л.Шелухін // Право та управління. Електронне наукове фахове видання.- 2011. – № 3. – С. 251-257. Електронне наукове фахове видання. Режим доступу http://www.nbuv.gov.ua/e_journals/prtup/2011_4/zmist.html

8. Шелухин Н. О современном подходе к подготовке оперативных сотрудников органов внутренних дел в ВУЗах системы МВД / Н.Шелухин // Роль науки в повышении эффективности деятельности правоохранительных органов: сб. матер. междунар науч.-практ. конф. – Издательство Алматинской академии МВД Республики Казахстан, 2011. – С. 113-118.

9. Проект Закону про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України / Верховна Рада України. Офіційний веб-портал // Електронний ресурс. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54676

