

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 341.64

М. В. Кочеров*кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри адміністративного права
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»*

ПЕРЕДУМОВИ СТАНОВЛЕННЯ РЕФОРМ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Після розпаду СРСР, від 1991 до 2014 року, система Міністерства внутрішніх справ, основним елементом якої була міліція, фактично, не зазнала значних змін. Найголовнішою проблемою залишався репресивний зміст діяльності та воєнізований формат міліції, а не правоохоронний зміст діяльності та цивільний формат, як у цивілізованому світі. Другою проблемою було те, що Міністерство внутрішніх справ залишалося міжвідомчим монстром, який об'єднував у собі функції від міграційної служби до протипожежної, що, безперечно, було радянським рудиментом. Держава воліла контролювати кожен крок громадянина й намагалася якнайбільше централізувати управління суспільством в кількох велетенських органах примусу. До того ж, ця ситуація призвела до дублювання багатьох функцій різними структурними підрозділами МВС та роздутото штату [1].

Тому не випадково, що процеси євроінтеграції держави, подальша розбудова України як правової і демократичної держави, а також потреби громадянського суспільства потребували змін та реформ як МВС України, так і міліції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти діяльності поліції досліджували такі науковці, як О.М. Бандурка, О.К. Безсмертний, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, Ю.Ф. Кравченко, М.І. Мельник, Т.П. Мінка, Р.В. Миронюк та інші. В цих роботах висвітлювалися питання становлення та розвитку реформ в органах поліції (міліції).

Мета статті полягає у розкритті питань, пов'язаних з становленням та розвитком процесів реформ в органах поліції.

Виклад основного матеріалу. За роки незалежності керівництво МВС України не мало чіткого уявлення як системно реформувати міліцію. Практика була, на жаль, дещо інша. При зміні керівництва МВС України змінювалися й підходи до реформ, заходи реформ не завжди узгоджувалися з системою органів, які забезпечували національну безпеку держави, з реформами системи судоустрою та судочинства.

Отже, зі здобуттям Україною незалежності склалися об'єктивні умови реформування системи МВС України (міліції) – незадоволеність керівництва держави та населення діяльністю системи, з одного боку. З іншого – зростанням злочинності до рівня реальної загрози національній безпеці України.

Започаткування реформ в системі МВС України можна пов'язувати з прийняттям Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України № 456 від 24.04.1996р. [2].

Основні положення, на які хотілося б звернути увагу в даній Концепції. Так, в ній було передбачено вжити заходів щодо звільнення міліції громадської безпеки від деяких невластивих їй функцій – паспортної та візової роботи, а також роботи, пов'язаної з медичним витверезуванням, утриманням осіб, які ведуть бродячий спосіб життя. Ці функції будуть передані місцевим органам виконавчої влади, міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади. Здійснюватиметься реформування підрозділів державтоінспекції, функції організації дорожнього руху поступово передаватимуться державним адміністраціям на місцях. Поетапно згідно з Концепцією судово-правової реформи вирішуватиметься питання про можливість виведення із складу органів внутрішніх справ органів виконання покарань і передавання їх до Міністерству юстиції або створення на їх базі самостійної державної структури, а також функцій примусового лікування від алкоголізму – Міністерству охорони здоров'я [2].

В Концепції передбачалося прийняття низки нормативно-правових актів, які були спрямовані на реформування МВС України та колишньої міліції.

Однак реформи на цьому не закінчувалися. Суттєвих змін у системі внутрішніх справ не відбулося. Багато положень концепції так і не були реалізовані.

Хоча в державі і склалися умови для змін у системі органів внутрішніх справ і Концепції були би успішно вирішені, якби були: знижене (зупинено) зростання злочинності; ліквідована надмірна

перевантаженість працівників міліції; спрощена структура органів внутрішніх справ і організація управління нею; надане законодавче визначення поняття «органи внутрішніх справ», їх завдань та повноважень, умов діяльності.

Для успіху реформ в державі вони мають проводитися рішуче та відразу за усіма напрямками, мати системний характер та відбуватися під контролем персональної відповідальності, та з реальною звітністю. Успіх реформ також залежить від того, чи відбуваються вони за схемою: підготовка, проведення, моніторинг стану реформ та аналіз її результатів. Цього не відбулося.

Проведення реформ відбувалося не узгоджено та безсистемно. Неузгодженість законопроектної роботи з питань, що стосуються реформування правоохоронних органів, відсутність координуючих ініціатив з боку згадуваної спеціальної Комісії при Президенті України особливо наглядно простежуються у розв'язанні проблем місцевої міліції. Так, починаючи з вересня 2000 року, було внесено сім законопроектів, із яких чотири – народними депутатами України, а три – Кабінетом Міністрів. До того ж у січні 2001 року Президент України видав Указ «Про утворення місцевої міліції». У 2004 році, за наполяганням Уряду, Верховна Рада прийняла, а Президент підписав Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції» [3].

Затверджено «Комплексну програму вдосконалення роботи з кадрами та підвищення авторитету міліції на 1999–2005 роки»; на початку 2000 року йшлося про запровадження нових критеріїв оцінки діяльності правоохоронців залежно від громадської думки [4]. Повідомлялося, що «невдовзі міліція має змінити свою назву на «поліція»; заплановане реформування структури – «замість управлінь буде створено департаменти внутрішніх справ, бюро, сектори. З метою демілітаризації МВС відбувається розатестація посад. Оперативну роботу виконуватиме міліція, а другорядні роботи – цивільні працівники. Скорочується управлінський апарат» [5].

Наступним кроком реформ стали винесені для обговорення Концептуальні засади реформування системи правоохоронних органів України переважно відображені в розробленому на виконання доручень Президента України і Уряду (від 28 лютого 2005 року № 11192) та від 2 березня 2005 року № 8410/1/105) проекті Концепції реформування системи Міністерства внутрішніх справ України.

Ця Концепція була спрямована на удосконалення системи МВС, приведення її структури і функцій у відповідність до усталеної практики Європейських держав, а також забезпечення конституційних прав і свобод громадян, законності та правопорядку. Концепція має на меті на підставі наукового аналізу соціально економічної ситуа-

ції, змін і прогнозованих тенденцій її розвитку та криміногенної обстановки визначити шляхи оптимізації систем МВС для забезпечення максимальної ефективності її функціонування.

Вищенаведена Концепція хоча й містила певні положення щодо змін системи та структури міліції, форм та методів діяльності, однак все ж не передбачала докорінних змін. Здебільшого реформування було пов'язано з оптимізацією функцій системи управління. Можна зазначити, що у вище проаналізованих нами концептуальних документах було закладено вектори майбутнього розвитку системи органів внутрішніх справ та міліції.

Чергова спроба реформ була визначена Указом Президента України «Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України» від 20.03.2008 р. № 245/2008 [6] яким передбачалося розроблення проекту Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України в світлі набуття європейських ознак національною моделлю поліцейської організації.

В цей період МВС України було розроблено та подано до Верховної Ради України законопроекти «Про органи внутрішніх справ України» (від 18.01.2008 р. реєстр. № 1376), «Про Антикорупційне бюро України» (від 18.01.2008 р. реєстр. № 1378), «Про Національну міліцію» (від 18.01.2008 р. реєстр. № 1382), «Про Державну прикордонну міліцію» (від 12.03.2008 р. реєстр. № 2205), «Про Національну гвардію Міністерства внутрішніх справ України» (від 19.05.2008 р. реєстр. № 2470) [7].

Безумовною новацією в цих планах були так і не реалізований «проект Державної програми реформування системи МВС України до 2012 р.» та «вивчення питання про запровадження системи управління якістю», що переросло у проект ЄС Twinning «Впровадження та розвиток управління якістю в українській міліції» [7].

Практично ці реформи заклали основи переходу міліції до континентально-європейської моделі поліцейської організації, започаткували основи створення Національної поліції. Однак положення реформ не були втілені у життя.

Отже, політична заангажованість реформ, їх не системність, відсутність єдиного стратегічного бачення майбутньої системи МВС України та поліції призвели до того, що реформи не мали успіху і не відбулися.

Аналізуючи причини, чому реформи поліцейського відомства тривалий час не мали успіху, слід звернути увагу на те, що починати управління процесом реформування системи МВС України можна тільки:

– з'ясувавши загальні закономірності, принципи, функції, методи та механізм управління реформуванням системи органів МВС України;

– маючи належне нормативно-правове забезпечення реформування системи МВС, моделі чинної та нової систем МВС, ситуаційний алгоритм і календарний план реформування, можливість проводити постійний моніторинг процесу реформування;

– знаючи можливі перепони на шляху реформування та вмюючи їх обходити;

– маючи особливі повноваження, аналітичний штаб і досвідчену мобільну команду реформаторів [8, с. 121].

Черговий етап реформування МВС України офіційно розпочався із створення у квітні 2014 році Експертної ради з питань дотримання прав людини та реформування органів внутрішніх справ. Ініціатива належала новому керівництву Міністерства на чолі з А. Аваковим, який на той час вже мав власний досвід співпраці з неурядовим сектором та участі у подіях Революції гідності. Сформована переважно з представників громадськості і правозахисного середовища, Експертна рада поставила за мету розробити до листопада 2014 р. концепцію реформування та запропонувати цей програмний документ на розгляд Уряду [9].

22 жовтня 2014 року, після обговорення на розширеному засіданні колегії МВС України, Кабінет Міністрів України схвалив Розпорядженням № 1118-р Концепцію першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ. Концепція передбачає розв'язання низки проблем та виконання умов європейської інтеграції шляхом забезпечення ефективного функціонування інститутів, які гарантуватимуть верховенство права, додержання прав і свобод людини і громадянина, їх ефективний захист. Одним з головних завдань Концепції є підвищення ролі інститутів громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування в забезпеченні прав і свобод людини і громадянина, а також налагодження ефективної співпраці з населенням та місцевими громадами. Реалізацію Концепції передбачалося здійснити двома етапами протягом 2014-2016 років. Цього ж дня, 22 жовтня 2015 року, Кабінет Міністрів також затвердив Стратегію розвитку органів внутрішніх справ. Прийняття цих програмних документів, розроблених експертами правозахисних організацій спільно з МВС України, вперше відкриває для громадянського суспільства перспективу довгострокової реформаторської діяльності правоохоронної сфери [9].

Висновки. В цілому базові Концепції реформ МВС України у повній мірі містили цілком достатній час та цілком доцільний комплекс заходів із реформування, що дозволило би при їх невідкладному виконанні створити якісно нове поліцейське відомство європейського типу, максимально наближеного до зразків світових поліцейських правоохоронних структур.

На сучасному етапі розвитку органів Національної поліції найбільш прийнятним шляхом їх розвитку є не докорінне реформування, а модернізація та трансформація окремих служб та напрямків діяльності.

Література

1. Реформа правоохоронної системи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // <http://reformsguide.org.ua/ua/analytics/law-enforcement-reform/>
2. Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ/ постановою Кабінету Міністрів України № 456 від 24.04.1996р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/456-96-%D0%BF>
3. Мойсик В.Р. Основні напрями законодавчого забезпечення реформування правоохоронної системи України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/law_enforcementreform_ukraine.pdf
4. Засідання Колегії МВС України // Міліція України. – 2000. – № 5. – С. 4.
5. Зміна назви – не данина моді // Міліція України. – 2000. – № 8. – С. 3.
6. Указ Президента України «Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України» : від 20.03.2008 р., № 245/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 8. – Ст. 405.
7. Зозуля І. В. Місцева міліція як об'єкт реформування в системі МВС України: досвід створення та занепаду / Зозуля І. В. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. – 2008. – Вип. 11. – С. 133–138.
8. Зозуля І.В. Теорія та практика реформування системи органів МВС України: адміністративно-правові засади: дис. ... д-ра ю.н.: 12.00.07. Київ, 2011. 470 с.
9. Теличкін І. Реформування органів внутрішніх справ та прокуратури [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // <https://helsinki.org.ua/reformuvannya-orhaniv-vnutrishnih-sprav-ta-prokuratury-i-telychkin/>

Анотація

Кочеров М. В. Передумови становлення реформ в Національній поліції України. – Стаття.

Стаття присвячена актуальним питанням становлення реформ в Національній поліції. В статті аналізуються реформи та їх зміст з моменту отримання Україною незалежності до 2014 року. Робиться аналіз наслідків реформ в органах поліції та висвітлюються причини їх неефективності. Обґрунтовується, що на сучасному етапі розвитку органів Національної поліції найбільш прийнятним шляхом їх розвитку є не докорінне реформування, а модернізація та трансформація окремих служб та напрямків діяльності.

Ключові слова: реформа, поліція, Концепція, становлення, реформування, розвиток.

Аннотация

Кочеров М. В. Предпосылки становления реформ в Национальной полиции Украины. – Статья.

Статья посвящена актуальным вопросам становления реформ в Национальной полиции. В статье анализируются реформы и их содержание с момента обретения Украиной независимости до 2014 года. Делается анализ последствий реформ в органах полиции и освещаются причины их неэффективности. Обосновывается, что на современном этапе развития органов

Национальной полиции наиболее приемлемым путем их развития является не коренное реформирование, а модернизация и трансформация отдельных служб и направлений деятельности.

Ключевые слова: реформа, полиция, Концепция, становления, реформирования, развитие.

Summary

Kocherov M. V. Prerequisites for the formation of reforms in the National Police of Ukraine. – Article.

The article is devoted to topical issues of reforming

the National Police. The article analyzes the reforms and their content from the moment of Ukraine's independence until 2014. An analysis of the consequences of reforms in the police is made and highlights the reasons for their ineffectiveness. It is substantiated that at the present stage of development of the National Police bodies the most acceptable way of their development is not radical reform, but modernization and transformation of certain services and activities.

Key words: reform, police, Concept, formation, reform, development.