

О. М. ІЩЕНКО,
*кандидат юридичних наук, професор,
Міжнародний економіко-гуманітарний університет
ім. академіка С. Дем'янчука*

РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

Анотація

За роки незалежності України докорінно змінилось питання суспільства у всіх його сферах, в тому числі і у сфері функціонування системи МВС. Існуюча на сьогодні в Україні система правоохоронних органів не здатна забезпечити повсякденне питання держави у чітко визначеному правовому полі і тому на перший план сьогодні вийшло поетапне перетворення системи МВС у цивільне відомство європейського типу.

Аннотация

За годы независимости Украины коренным образом изменился вопрос общества во всех его сферах, в том числе и в сфере функционирования системы МВД. Существующая на сегодня в Украине система правоохранительных органов не способна обеспечить повседневный вопрос государства в четко определенном правовом поле и потому на первый план сегодня вышло поэтапное преобразование системы МВД в гражданское ведомство европейского типа.

Annotation

For years of independence of Ukraine the question of a society in its all spheres, including in sphere of functioning of system of the Ministry of Internal Affairs has radically changed. The system of law enforcement bodies existing for today in Ukraine is not capable to provide a daily question of the state in precisely certain legal floor and consequently on the foreground today there was a stage-by-stage transformation of system of the Ministry of Internal Affairs to civil department of the European type.

За останні півтора десятиріччя в Україні сталися докорінні зміни у всіх сферах життя суспільства. Сформувалася ринкова економіка з перевагою корпоративного та приватного секторів, склалися нові форми господарювання, виникла велика кількість суб'єктів підприємства. Зазнала значної трансформації соціальна культура, відбулася значна диференціація населення за рівнем доходів та умовами життя, утворився ринок праці, сформувався прошарок безробітних. Розпочалася розбудова правової держави та формування громадянського суспільства, суттєво оновилися ідеологічні, культурні та соціально-

психологічні установки, погляди, мотиви поведінки та інтереси людей. Поряд із внутрішніми перетвореннями на ситуацію в країні істотно впливають і продовжують впливати процеси загальносвітового характеру - глобалізація, загострення екологічних проблем, розвиток світової економіки, урбанізація, міграція значних мас населення, поширення комп'ютерних технологій, телекомунікацій, прояви міжнародного тероризму і транснаціональної злочинності тощо.

Все це істотно змінило умови функціонування та породило нові виклики для системи МВС України. До таких викликів належать:

- виникнення численних нових правовідносин в економічній та соціальній сферах, які призвели до появи нових складів правопорушень та збільшення їх кількості;

- поширення правового нігілізму;
- маргіналізація значної частини нігілізму;
- загрозливе для національної безпеки зростання тіньової економіки;
- зростання загрози тероризму, організованої злочинної діяльності, торгівлі людьми;

- високий рівень тяжких насильницьких та корисливо-насильницьких злочинів (умисних убивств, тяжких тілесних ушкоджень, розбійних нападів, грабежів);

- розповсюдження наркоманії, особливо серед молоді;
- поширення нелегальної міграції та незаконної діяльності мігрантів.

Існуюча на сьогодні в Україні правоохоронна система не здатна адекватно відповісти на вищезазначені виклики. Починаючи з середини 90-х років, в Україні було здійснено кілька спроб реформування органів внутрішніх справ.

Але й дотепер у країні фактично збережено радянську систему органів внутрішніх справ з надмірною централізацією, мілітаризацією, бюрократизмом, авторитарно-дисциплінарною моделлю управління. Найбільш кричущими вадами цієї системи є: зорієнтованість на досягнення формальних показників в роботі, наслідком чого є застосування тортур, необгрунтовані затримання громадян, інші порушення законності, політизованість, значна корумпованість особового складу. Наслідком цього є вкрай низький рівень довіри населення до міліції, негативні оцінки з боку міжнародних експертів.

Хронічне недофінансування системи МВС з боку держави, складні умови праці, невідповідальність рівня заробітної плати обсягам інтелектуальних, нервових, фізичних зусиль працівників, зниження рівня соціальної захищеності, зокрема нестабільність пенсійного законодавства, призвели останніми роками до великої плінності персоналу, в т.ч. керівного складу, різкого зниження чисельності працівників, які мають достатній досвід роботи.

Глибокі зміни соціально-економічних і політико-правових умов функціонування системи МВС України, курс нашої країни на евро інтеграцію, а отже на чітку відповідність роботи ОВС європейським стандартам правоохоронної діяльності, детермінують відхід від радянської моделі і потребу в переході від ка-

рального до соціально-сервісного змісту діяльності. Необхідність реформування системи, приведення її у відповідність до суспільних потреб і можливостей держави визначалася з перших років незалежності України і досить широко декларувалася. Було розроблено кілька концепцій її реформування, які не були реалізовані.

Серед причин такого становища варто вказати:

- відсутність політичної волі щодо послідовного та глибокого реформування правоохоронних органів, в т. ч. системи МВС України;
- відсутність загальної узгодженої концепції реформування всієї правоохоронної системи України;
- неузгодженість концепцій реформування органів внутрішніх справ України з теорією та практикою здійснення інших системних перетворень у країні;
- часті зміни керівництва Міністерства, галузевих служб, головних управлінь (управлінь) МВС на місцях;
- відтік досвідчених кадрів з системи МВС України, деформування «розмивання» її професійного ядра; фахова та психологічна неготовність значної частини керівного складу органів системи МВС України до глибокого реформування її діяльності;
- виключення витрат на систему МВС України з числа пріоритетних напрямів державного фінансування;
- недостатнє наукове забезпечення реформаційних процесів як наслідок недооцінки, а часто-густо й прямого ігнорування відомчої науки.

У розроблених концепціях реформування, як правило, не передбачалося механізму їх реалізації.

Спроби імперативного прискорення перетворень в ОВС призводили до випередження загальнодержавних темпів реформування правоохоронної системи, передчасного декларування «досягнень», а в решті-решт-до дискредитації багатьох реформістських заходів.

Вкрай негативний вплив на хід та результати перетворень справило нерозуміння з боку багатьох керівників реформування як серйозного, тривалого, нелегкого процесу. Суб'єктивізм, відсутність спадковості при кадрових змінах, зневажливе ставлення до попереднього досвіду, намагання кожного разу розпочати «з нуля» і негайно досягти «перемоги» - все це великою мірою зумовило неуспішність реформування системи МВС на цей час. Метою реформування є поетапне перетворення системи Міністерства внутрішніх справ у цивільне відомство європейського типу. У процесі реформування необхідно вирішити такі основні завдання:

- забезпечити дотримання принципу верховенства права у діяльності органів внутрішніх справ, створити з цією метою систему нормативно-правову основу їхнього функціонування відповідно до визначеної законодавством компетенції;

- створити та запровадити механізми унеможливлення використання органів внутрішніх справ у партійно-політичних, групових чи особистих інтересах;
- чітко визначити завдання і повноваження органів внутрішніх справ України, розмежувавши їх з компетенцією інших правоохоронних органів, враховуючи внутрішні і зовнішні загрози національній безпеці; створити механізми координації діяльності органів внутрішніх справ з іншими правоохоронними органами відповідно до визначеної компетенції;
- відповідно до вимог ст.9 перехідних положень Конституції України забезпечити формування в Україні нової системи досудового слідства, прийняття законів, що регламентують його правове положення;
- продовжити напрацювання нормативно-правової бази щодо визначення правового статусу та організації місцевої міліції як структурного елементу в системі МВС України, що має забезпечувати громадський порядок на місцях;
- підвищити ефективність функціонування органів внутрішніх справ шляхом раціоналізації її основних і допоміжних організаційних структур та систем управління ними, оптимізації штатної чисельності працівників;
- забезпечити створення в МВС України ефективної системи реагування на злочини та інші правопорушення - нормативно визначених, взаємопов'язаних та узгоджених дій органів внутрішніх справ від отримання інформації про злочин (інше правопорушення) до повного забезпечення захисту інтересів та прав потерпілих і держави;
- упорядкувати умови організаційно-правового, кадрового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ залежно від складності та рівня відповідальності виконуваних обов'язків;
- здійснити поетапне введення цивільних посад (розташування), що внутрішніх справ, які не виконують безпосередньо правоохоронні функції;
- розширити участь органів внутрішніх справ України в міжнародному співробітництві на підставі норм міжнародного права, відповідних договорів і угод у сферах боротьби з тероризмом, корупцією, транснаціональною злочинністю, зокрема наркобізнесом, торгівлею людьми, незаконною міграцією тощо;
- запровадити ефективно діючі системи й механізми цивільного демократичного контролю за діяльністю органів внутрішніх справ: дотримання ними конституційних прав і свобод людини, поваги до її гідності та виявлення до неї гуманного ставлення; підняття на цій основі довіри населення до органів внутрішніх справ, забезпечити їх партнерство і взаємодію;
- розробити, з урахуванням європейських стандартів та завдань, що покладаються на ті чи інші органи внутрішніх справ, і запровадити нові внутрішні й зовнішні критерії та методики оцінювання їх функціональної діяльності.
- забезпечення пріоритету прав і свобод людини та громадянина, поваги до гідності людини і виявлення до неї гуманного ставлення;
- дотримання Конституції та законів України;

- захист у межах визначеної законодавством компетенції прав і свобод громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак;

- дотримання принципів і норм міжнародного права, чинних міжнародних договорів України, а також орієнтування на європейські демократичні стандарти, які імплементуються у правоохоронну систему України;

- взаємодія Міністерства внутрішніх справ України з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

- проведення кадрової політики в органах внутрішніх справ на засадах професіоналізму, патріотизму, компетентності та відданості справі, чесності, справедливості, моральності;

- наукової обґрунтованості здійснюваних інституційних перетворень;

- поєднання колегіальності під час вироблення й прийняття рішень з реформування і функціонування органів та єдиноначальності у їх реалізації, прозорості та гласності з необхідною конфіденційністю в організації роботи;

- взаємодії з правоохоронними органами іноземних держав на підставі норм міжнародного права, відповідних договорів та угод;

- заборони діяльності в системі МВС України партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичні цілі, недопущення їхнього впливу на процес реформування органів внутрішніх справ;

- громадського контролю;

- системності, наступності всіх перетворень.

Для успішного реформування системи органів внутрішніх справ у державі повинні бути створені нормативно-правові передумови, передусім на законодавчому рівні.

Першим кроком має стати нормативно-правове закріплення розмежування функцій міністерств (відомств) в системі органів державної виконавчої влади в Україні. Це дозволить визначити перелік функцій, які має виконувати у своїй діяльності Міністерство внутрішніх справ України та інші міністерства (відомства) держави за результатами їх функціонального обстеження, усунути паралелізм у роботі різних правоохоронних органів.

Для реалізації вищевказаного рішення і завдань реформування необхідне прийняття;

а) Законів України: «Про органи внутрішніх справ»; «Про оперативно-розшукову діяльність (нова редакція)»; Про внесення змін до Закону України «Про внутрішні війська МВС України»; «Про внесення змін до Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей»; «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу»; «Про внесення змін до Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»; «Про охоронну діяльність»; «Про порядок проходження служби

в органах внутрішніх справ»; «Про профілактику злочинів і правопорушень» «Про зброю»; «Про внесення змін до Закону України «Про загальну структуру і чисельність МВС України» та інших законодавчих актів (щодо спрямування й координації Державної прикордонної служби, підрозділів Державної лісової охорони»; «Про державну політику в сфері міграції»; «Про зміни до Бюджетного кодексу України»; «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України у зв'язку з утворенням Слідчого комітету МВС України».

б) Постанов Кабінету Міністрів: «Про утворення Слідчого комітету МВС України»; «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України»; «Про затвердження концепції державної цільової програми переходу внутрішніх військ МВС України до комплектування військовослужбовцями військової служби за контрактом на 2007-2010 роки»; «Про затвердження Державної програми реформування системи МВС України до 2012 року».

Головним завданням системи МВС України є забезпечення внутрішнього правопорядку в державі, яке передбачає виконання органами внутрішніх справ таких функцій:

- виявлення, припинення, розкриття і попередження злочинів, розшук осіб, які їх вчинили;
- забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів;
- розшук осіб, які безвісно відсутні;
- забезпечення досудового розслідування злочинів;
- охорона і забезпечення досудового розслідування злочинів;
- охорона і забезпечення громадського порядку та громадської безпеки;
- здійснення оперативно-розшукової діяльності;
- нагляд за особами з антисоціальною поведінкою, які перебувають на обліку;
- нагляд і контроль за додержанням правил перевезень екологічно небезпечних вантажів;
- забезпечення безпеки дорожнього руху;
- захист власності від злочинних посягань;
- організація та здійснення охорони державного кордону, забезпечення протидії нелегальній міграції;

забезпечення пожежної безпеки, організація роботи з гасіння пожеж та профілактики порушень протипожежних правил;

- участь в організації та проведенні рятувальних заходів і аварійно-відновлювальних робіт щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

участь у поданні соціально-правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам у виконанні покладених на них І.1 КОНОМ обов'язків тощо.

За апаратом МВС України передбачається закріпити насамперед такі

функції:

- забезпечення єдиної політики в галузі побудови і розвитку системи МВС України, включаючи кадрову політику;

- здійснення керівництва органами та підрозділами МВС, внутрішніми військами;

- аналіз і прогнозування розвитку оперативної обстановки, розроблення стратегії реагування на її негативні зміни;

- оперативне реагування на ті надзвичайні ситуації та події, що потребують втручання центрального апарату і безпосереднього вжиття оперативно-службових заходів;

- здійснення комплексу заходів щодо вдосконалення системи державного управління в частині забезпечення безпеки дорожнього руху, впорядкування організаційної структури та механізмів діяльності в цій сфері;

- організація діяльності Державної прикордонної служби;

- визначення пріоритетних заходів у забезпечення протипожежної безпеки; стратегічне міжнародне співробітництво у галузі боротьби зі злочинністю;

- організація та здійснення загальнодержавних, міжрегіональних і міжнародних заходів боротьби зі злочинністю;

- забезпечення внутрішньої безпеки системи МВС України; інформаційне обслуговування всіх ланок системи МВС України; представництво інтересів системи МВС України в центральних органах виконавчої влади;

- організація взаємодії з правоохоронними та іншими державними органами України, органами правопорядку інших держав;

- правове забезпечення діяльності органів внутрішніх справ (розробка проєктів підзаконних нормативно-правових актів, ініціювання та підготовка законопроектів);

- забезпечення високої бойової і мобілізаційної готовності органів внутрішніх справ у разі загрози воєнного або надзвичайного стану;

- забезпечення реалізації державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням у центральному апараті МВС України та органах внутрішніх справ;

- фінансове та матеріально-технічне забезпечення органів внутрішніх справ;

- координація, моніторинг та супроводження загальнодержавних програм правоохоронної спрямованості тощо.

Структурна побудова Міністерства внутрішніх справ України має відображати його новий статус, забезпечити поєднання власне поліцейської діяльності та інших завдань з реалізації внутрішньої політики держави, закріпленої у відповідних правових приписах, повинна складатися з таких блоків: національна міліція; слідчий комітет; експертна служба; внутрішні війська; державна служба з питань міграції; державна прикордонна служба; державна служба протипожежної охорони; служби забезпечення і логістики.