

ОКРЕМІ АСПЕКТИ РЕФОРМИ МВС

Автор аналізує окремі аспекти реформування МВС України. Ключовим питанням є перетворення нинішнього органу державного примусу (міліції) у службу, яка надає суспільству послуги з охорони публічного порядку (поліції).

У публікації аналізується новий Закон України «Про Національну поліцію», а також Стратегія розвитку органів внутрішніх справ та досвід країн Європи та Америки.

Ключові слова: реформа, національна поліція, міліція, закон, стратегія, концепція, УБОЗ.

Постановка проблеми та її актуальність.

Їдемо з донькою і чотирирічним онуком у машині. Раптом онук здивовано каже: «Дідусю, ти чому не пристебнувся? Поліцейські покарають маму!». Донька, яка керує авто, з посмішкою каже: «Тату, оце тобі міліцейська реформа, про яку ти писав і мріяв, у дії!».

Дійсно, поява нових поліцейських у столиці свідчить про початок змін у головному правоохоронному відомстві країни – МВС.

Пам'ятаю, як ще у 1993 році, коли я був призначений начальником штабу МВС, активно йшла робота по створенню нової міліції незалежної України. Були розроблені десятки законопроектів, сотні наказів та інших розпорядчих документів, які вже тоді були спрямовані на якісні перетворення у міліції. Про це не слід забувати ні новим керманічам МВС, ні дослідникам, ні громадськості.

Але, як справедливо констатує І. В. Зозуля, попередні зусилля МВС України так і не привели до виникнення професійної службової діяльності інноваційного типу у відповідності до європейських стандартів та вимог Ради Європи та Комісії Європейського співтовариства [7, с. 6].

Соціологічні дослідження, які проводили різні наукові установи в останні роки, показали, що міліції довіряє повністю від 1 до 5 відсотків населення. Певною мірою ставлення суспільства до органів внутрішніх справ демонструють і такі цифри: за роки незалежності загинуло біля 2 тисяч працівників міліції та внутрішніх військ і майже 8 тисяч зазнали тілесних ушкоджень (з урахуванням подій в АТО).

Злочинне використання міліції владою В. Януковича під час трагічних подій на Майдані в столиці та в інших регіонах ще раз довело

нагальність та невідворотність реформи системи МВС [10]. 2/3 населення країни, як свідчать дослідження, давно чекають на зміни.

Виклад основного матеріалу. Концепція першочергових заходів реформування системи МВС [6] та стратегія розвитку органів внутрішніх справ України [5] поклали початок змін у системі МВС. Ці документи були розроблені із залученням правозахисників, незалежних експертів, вчених. У них врахований досвід країн Європи, США, вітчизняні здобутки. Поряд з оптимізацією структури МВС, усуненням дублювання функцій підрозділів і органів внутрішніх справ ставиться завдання утворення Міністерства внутрішніх справ як цивільного органу Європейського зразка.

Ключовим питанням є перетворення нинішнього органу державного примусу (міліції) у службу, яка надає суспільству послуги з охорони публічного порядку (поліції).

Нещодавно підписаний Президентом України Закон «Про Національну поліцію» [1] поклав край довготривалим дискусіям та суперечкам, як буде називатись ця структура у подальшому. Безумовно, новий закон базується на основних положеннях закону 1991 року «Про міліцію», але в ньому багато інших інноваційних підходів та новел.

Закріплено принцип деполітизації поліції, більше того, ст. 10 забороняє поліцейським висловлювати особисте ставлення до діяльності політичних партій під час виконання службових повноважень, а також використовувати службові повноваження у політичних цілях [1]. Дуже важливо, щоби цим принципом керувались не тільки поліцейські, а й політики різних напрямків та орієнтувань, у тому числі й ті, хто є при владі. Наполягаю на цьому ще й тому, що сам

пройшов через дію, як мінімум трьох хвиль політичних змін. Зокрема, після приходу до влади Президента В. Ющенка 19 тисяч співробітників, в основному старших офіцерів та генералів, які, начебто, служили «режиму Кучми!» Хоча абсолютна більшість звільнених ніякого відношення до політики не мала, вони просто сумлінно виконували свій службовий обов'язок.

Я. Соколовська висловлює критику основних обов'язків поліцейського, вказуючи на те, що в Законі «Про міліцію» їх було 33, а в новому законі всього 6 [11]. В цьому є рація, хоча треба розуміти, що обов'язки конкретних поліцейських та підрозділів поліції будуть передбачені у відповідних положеннях про служби, підрозділи та у функціональних обов'язках співробітників.

Зі змісту закону витікає, що поліцейська діяльність буде підпорядковуватись Міністерству внутрішніх справ, але повноваження міністерства не пов'язані з безпосереднім керівництвом поліцією [9].

Керівник поліції призначається на посаду та звільнюється з посади Кабінетом Міністрів України за пропозицією Міністра внутрішніх справ.

Для забезпечення прозорого добору та просування по службі співробітників утворюються постійні поліцейські комісії на центральному та територіальному рівнях, у яких більшість складають представників громадськості. У законі чітко дотримано принципу конкурсного механізму заняття посад, включаючи керівні посади підрозділів поліції.

В конкурсах на заняття вакантних посад у патрульній поліції Києва, Львова, Одеси, Харкова на одне місце претендували 10-15 кандидатів. Пройшли його хлопці й дівчата, які найбільш підготовлені у фізичному, моральному та професійному стані.

Як підкреслюють відомі вчені та громадські діячі, прозорий відбір поліцейських за участю громадськості – це серйозний важіль у боротьбі з корупцією у правоохоронних органах.

У тій чи іншій формі практика застосування поліцейських комісій позитивно себе зарекомендувала, зокрема, у Великобританії, Бельгії, Чехії, Словенії [9]. Про ефективність такої практики свідчить у нашій країні відбір кадрів до органів прокуратури, Національного антикорупційного бюро.

До речі, в останні роки одним з найбільш корумпованих підрозділів в системі МВС був кад-

ровий апарат. За хабарі присвоювалися звання від найнижчих до генеральських. За незаконну винагороду проходили призначення на «хлібні» посади як в міністерстві, так і в органах і підрозділах міліції. Це якраз той корумпований прошарок в системі МВС (кадровики у погонах), з якого повинна починатись боротьба з корупцією у власних лавах.

Законом «Про Національну поліцію» передбачено розширення функцій громадянського контролю поліції [1]. Це і щорічні публічні звіти про діяльність поліції, оприлюднення статистичних та аналітичних даних про вжиті заходи щодо запобігання та розкриття правопорушень, можливість висловлення недовіри керівництву поліції місцевими радами.

Останнім часом, починаючи з кінця 2012 року, МВС України взагалі не публікувало результати своєї діяльності як на своєму сайті, так і у ЗМІ, посилаючись на те, що статистику веде Генпрокуратура, яка відповідає за Єдиний реєстр досудових розслідувань.

Будемо сподіватись, що зараз громадськість отримає відповідну статистику правоохоронної діяльності.

Законом передбачено позбавлення поліції невластивих їй повноважень, а також передбачено гарантування гідного рівня зарплати. Згадаємо, що при обговоренні законопроектів народні депутати пропонували внести в закон норму, що зарплата поліцейського складається з посадового окладу (6 мінімальних заробітних плат) і доплат за стаж поліцейської діяльності (до 50 % розміру посадового окладу) і за кожен годину перебування у службовій готовності [9]. Але ці пропозиції, на жаль, не були включені в останню редакцію закону.

Напружені стосунки у міліцейському середовищі складаються зараз у Києві, Львові, Одесі у зв'язку з тим, що заробітна плата патрульного поліцейського утричі більша, ніж у співробітника міліції. І цей дисонанс не на користь справі. Керманічі МВС, Уряд повинні подбати про те, щоби не протиставити поліцію міліції, а зробити послідовний еволюційний перехід від міліції до поліції. Тим більше, що велика частина працівників міліції є підготовленими у професійному плані правоохоронцями, гідними і моральними людьми, які також, як і більшість українців, ненавидять корупціонерів і в подальшому готові виконувати обов'язки у поліції. Цих співробітників треба зберігати для роботи в поліції. Не

можна «с водою виплеснуть ребенка»! Ейфорія по призначенню нових поліцейських невдовзі закінчиться... І керівникам потрібно буде відповідати за результати.

У законі про Національну поліцію передбачено, що представники міліції, які виявили бажання проходити службу в поліції, упродовж трьох місяців можуть бути прийняті в поліцію за їх згодою чи шляхом проходження конкурсу. В той же час до Прикінцевих положень внесено п. 11, який застерігає, що «перебування працівників міліції на лікарняному чи у відпустці не є перешкодою для їх звільнення зі служби в ОВС» [1]. Ця норма є грубим порушенням Конституції України та трудового законодавства і викликає здивування у юристів. З одного боку закон закликає до дотримання прав та гарантій громадян, а з іншого – пропонує їх пряме порушення у відношенні до працівників міліції у минулому!

У Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України і в Концепції першочергових заходів реформування системи МВС, на наш погляд, недостатньо уваги приділено оперативним підрозділам. Складається враження, що вони залишились поза увагою реформаторів тому, що проект реформи готували спеціалісти, які не компетентні в оперативно-розшуковій і агентурній роботі.

А проблем на цьому напрямку поліцейської діяльності дуже багато. Новий Кримінальний процесуальний кодекс, проект якого також готувався без участі спеціалістів у галузі оперативно-розшукової діяльності, значно звужив сферу цієї діяльності, а в деяких процесуальних ситуаціях і просто унеможливив її проведення [4]. Цей стан, яким обурені, за нашими даними, до 90 % практичних працівників оперативних підрозділів, необхідно якомога швидше виправляти.

Великою помилкою, за нашим глибоким переконанням, є ліквідація підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю в органах внутрішніх справ і передача їх повноважень до підрозділів кримінальної міліції. Професійна, організована злочинність має у світі тенденцію до зростання. Французький вчений Ж.-Ф. Гейро наводить такі невтішні цифри: відмивання брудних грошей складає 2,7 % світового ВВП (1,6 млрд. дол.), корупція серед держслужбовців, чиновників та політиків – 1 трлн. дол.; торгівля героїном та кокаїном – 150 млрд. дол. на

рік; морське піратство приносить від 7 до 12 млрд. дол. на рік; торгівля так званою «легкою зброєю» вбиває щорічно від 300 до 500 тис. чоловік; контрафактні товари складають 10 % світової торгівлі; 2,5 млн. людей експлуатуються щорічно у вигляді торгівлі людьми, дві третини з яких жінки і 80 % – жертви сексуальної експлуатації [8, с. 171-172]. Всі ці негативні явища характерні й для нашої країни, доля незаконних операцій наших громадян у цьому списку залишається значною.

Спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю МВС за 24 роки свого існування напрацювали цінний досвід протидії бандитизму, корупції. Тільки вони були наділені законом 1993 року «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [3] низкою унікальних повноважень оперативної діяльності, яких не було в інших підрозділів міліції. Завдяки зусиллям цих підрозділів вдалося наприкінці дев'яностих років минулого століття зламати хребет організованій злочинності та перемогти її.

Передача функцій УБОЗу в інші підрозділи поліції, які й так перевантажені своїми справами і функціями, знову поставить проблему організованої злочинності на рівень початку дев'яностих років.

До речі, спеціалізовані підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю десятки років існують у більшості розвинутих країн світу і законодавство про їх діяльність є, перш за все, постійним і тільки удосконалюється.

Тому **висновок** можна зробити єдиний – рішення про ліквідацію підрозділів БОЗ у системі МВС є помилковим і суб'єктивним. Воно вже зараз приводить до негативних наслідків і зростання злочинів, які скоюються організованими злочинними зграями.

Одне з головних питань, яке виникає під час аналізу такої масштабної реформи МВС: скільки вона буде коштувати державі?

Стратегія реформи за задумом авторів передбачає заходи, які суттєво зменшать видатки з Державного бюджету. Зокрема, передбачено істотне скорочення чисельності співробітників, в тому числі за рахунок зменшення кількості адміністративних посад, позбавлення поліції невласливих їй функцій, а також за рахунок відокремлення поліцейських посад від персоналу поліції, ліквідацію окремих правоохоронних структур; передавання функцій утримання місцевості

вої поліції до компетенції місцевих бюджетів відповідних громад (після набрання чинності законом про адміністративно-територіальний устрій України) [9].

Але без достатнього фінансування державою реформування правоохоронної системи, всі позитивні зусилля приречені на провал!

Література

1. *Про Національну поліцію*: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

2. *Про міліцію*: Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/565-12>

3. *Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю*: Закон України від 30 червня 1993 р. № 3341-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3341-12>

4. *Кримінальний процесуальний кодекс України* від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

5. *Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України* [Електронний ресурс]. – Режим

доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1221365>

6. *Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1221414>

7. *Зозуля І. В.* Теорія і практика реформування системи МВС України: монографія / І. В. Зозуля. – Х.: Харків юридичний, 2008. – 480 с.

8. *Гейро Ж.-Ф.* Геостратегія преступности / Жан-Франсуа Гейро, Франсуа Тюаль; пер. с франц. – К.: «Изд. дом «Скиф», 2014. – 292 с.

9. *Банчук О.* Шанс на реформу: чи змінить правоохоронну систему законопроект про поліцію / Олександр Банчук, Борис Малишев // Українська правда. – 2015. – 2 лютого.

10. *Жминько В.* Каким должен быть закон о национальной полиции / Владимир Жминько, Евгений Захаров, Олег Мартыненко // Зеркало недели. – 2015. – № 23.

11. *Соколовская Я.* Что разрешено и запрещено украинским полицейским по новому закону / Янина Соколовская // Известия в Украине. – 11.08.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://izvestia.kiev.ua/item/show/85609>

М. В. Корниенко

Отдельные аспекты реформы МВД

Автор анализирует отдельные аспекты реформирования системы МВД Украины. Основным вопросом реформы является переформатирование нынешнего органа государственного принуждения (милиции) в службу, которая предоставляет обществу услуги по охране публичного порядка (полиции).

В публикации анализируется новый Закон Украины «О Национальной полиции», а также Стратегия развития органов внутренних дел Украины и опыт стран Европы и Америки.

Ключевые слова: реформа, полиция, милиция, закон, стратегия, концепция, УБОП.

М. Kornienko

Certain aspects of the reform of the Ministry of Internal Affairs

The author analyzes some aspects of reform of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. The main issue of the reform is to reformat the current body of state coercion (militia) service, which provides a public service for the protection of public order (police).

The publication analyzes the new Law of Ukraine «On the National Police», as well as the Development Strategy of Internal Affairs of Ukraine and the experience of Europe and America.

Key words: reform, national police, militia, law, strategy, conception, Department for Combating Organized Crime (DCOC).