

ГЕНЕЗА РЕФОРМ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Стаття присвячена питанням дослідження процесів реформ, що відбулися в органах Національної поліції за роки незалежності України, аналізу й оцінці стану їх реалізації. Процеси євроінтеграції держави, подальша розбудова України як правової та демократичної держави, потреби громадянського суспільства потребували змін і реформ.

У статті зазначається, що 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. Обґрунтовується, що 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 – зростання злочинності до рівня реальної загрози національній безпеці України.

Звертається увага на те, що низка факторів та умов – нехтування держави інтересами МВС України, політизація реформ, недостатність їх фінансування та матеріально-технічного забезпечення, втручання політиків у діяльність системи МВС України – призвели до того, що система органів внутрішніх справ, міліція залишилася майже на тому самому рівні розвитку, реформи набули негативних рис. Внаслідок цього в МВС України стало відсутнім єдине, науково обґрунтоване бачення реформи системи її органів і міліції. Загалом базові Концепції реформ МВС України повною мірою містили цілком достатній час в цілком доцільний комплекс заходів із реформування, що дозволило би при їх невідкладному виконанні створити якісно нове поліцейське відомство європейського типу, максимально наближене до зразків світових поліцейських правоохоронних структур.

Робиться висновок, що на сучасному етапі розвитку органів Національної поліції найбільш прийнятним шляхом їх розвитку є не докорінне реформування, а модернізація та трансформація окремих служб і напрямів діяльності.

Ключові слова: реформи, поліція, Національна поліція, МВС України, концепція, становлення.

The article is devoted to the issues of research of the reform processes that took place in the bodies of the National Police during the years of independence of Ukraine, analysis and evaluation of the state of their implementation. The processes of the European integration of the state, the further development of Ukraine as a rule of law and a democratic state, the needs of civil society needed change and reform.

The article notes that during the years of independence, the leadership of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine had no clear idea how to systematically reform the police. The practice was, unfortunately, somewhat different. When the leadership of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine changed, the approaches to reforms also changed, the reform measures did not always agree with the system of bodies that provided the national security of the state, with the reforms of the judicial system and the judiciary. It is substantiated that with the gaining of Ukraine's independence objective conditions for reforming the system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine (militia) have emerged – dissatisfaction with the government of the state and the population with the activities of the system, on the one hand. On the other hand, crime is rising to the level of a real threat to Ukraine's national security.

Attention is drawn to the fact that a number of factors and conditions: neglect of the state by the interests of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, politicization of reforms, lack of funding and logistics, the interference of politicians in the activities of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine have led to the fact that the system of law enforcement agencies, police remained almost at the same level of development, reforms have acquired negative features and imitations. As a result, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine lacked a unified, scientifically sound vision of reforming its organs and the police. On the whole, the Basic Concepts of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine's reforms fully contained sufficient time and a reasonable set of reform measures, which, if implemented without delay, would create a qualitatively new European-style police department as closely as possible to the models of the world's police enforcement agencies.

It is concluded that at the present stage of development of the National Police bodies, the most appropriate way of their development is not a thorough reform, but rather the modernization and transformation of individual services and areas of activity.

Key words: reforms, police, National Police, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, concept, formation.

Вступ. Після розпаду СРСР, від 1991 до 2014 рр., 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 у кількох велетенських органах примусу. До того ж, ця ситуація призвела до дублювання багатьох функцій різними структурними підрозділами МВС і роздутого штату [1].

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

Постановка завдання. Метою статті є дослідження реформ, що відбувалися в органах Національної поліції. Окремі питання з розвитку проблеми реформування системи органів МВС України та поліцейських зарубіжних структур досліджували М.І. Ануфрієв, В.С. Венедіктов, С.М. Гусаров, В.С. Гусласький, В.О. Заросило, Д.П. Калаєнов, О.М. Клюєв, В.В. Ковальська, В.В. Конопльов, О.П. Корєв, М.В. Корнієнко, С.О. Кузнєнко, А.М. Куліш, М.Н. Курко, К.Б. Левченко, О.А. Мартиненко, Н.П. Матюхіна, О.М. Музичук, О.В. Негодченко, С.В. Петков, Г.О. Пономаренко, О.Ю. Синявська, Ю.Ф. Кравченко, В.І. Фелик, М.Ю. Фролов. Вказані та інші вчені зробили вагомий внесок у розвиток доктрини поліцейської діяльності, однак у багатьох працях відсутній критичний аналіз тих реформ, що відбулися.

Результати дослідження. 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 системою 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 – зростання злочинності до рівня реальної загрози національній безпеці України.

Започаткування реформ у системі МВС України можна пов'язувати з прийняттям Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України № 456 від 24 квітня 1996 р. [2].

Головним завданням Концепції є визначення на основі наукового аналізу сучасної та прогнозованих тенденцій розвитку соціально-економічної та криміногенної обстановки в суспільстві, шляхів оптимізації діяльності системи МВС із метою максимального забезпечення ефективності її функціонування.

Концепція містила вже й окремі новації. Так, у ній було передбачено заходи щодо звільнення міліції громадської безпеки від деяких невластивих їй функцій – паспортної та візової

роботи, а також роботи, пов'язані 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 зі складу органів внутрішніх справ органів виконання покарань і передавання їх Міністерству юстиції або створення на їх базі самостійної державної структури, а також функцій примусового лікування від алкоголізму – Міністерству охорони здоров'я [2].

З наведеного ми бачимо, що згідно з положеннями Концепції передбачалося здійснити «косметичні» зміни, загалом спрямовані на покращення стану злочинності у державі. Докорінних змін системи не планувалося. 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, результатом реалізації Концепції були б: зниження (зупинення) зростання злочинності; ліквідація надмірної переважаності працівників міліції; спрощена структура органів внутрішніх справ і організація управління нею; законодавче визначення поняття «органи внутрішніх справ», їх завдань і повноважень, умов діяльності.

Для успіху реформ у державі вони мають проводитися рішуче та відразу за усіма напрямками, мати системний характер і 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 неузгоджено та безсистемно. Неузгодженість законопроектної роботи з питань, що стосуються реформування правоохоронних органів, відсутність координуючих ініціатив із боку згадуваної спеціальної Комісії при Президентові України особливо наглядно простежуються у розв'язанні проблем місцевої міліції. Так, починаючи з вересня 2000 р. було внесено сім законопроектів, із яких чотири – народними депутатами України, а три – Кабінетом Міністрів. До того ж, у січні 2001 р. Президент України видав Указ «Про утворення місцевої міліції». У 2004 р., за наполяганням Уряду, Верховна Рада прийняла, а Президент підписав Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції» [3].

Отже, на першому етапі реформ йшлося про обрання міліцією курсу на відкритість перед суспільством, позбавлення від окремих невластивих функцій (паспортна система, медвितверезники). Що стосується другого етапу реформ, то тут почали говорити про пошук нових форм і методів роботи, побудови організаційної структури управління; налагодження партнерських відносин із населенням, трансформацію системи МВС у правозахисну структуру європейського зразка.

Наступним кроком реформ стали винесені для обговорення Концептуальні засади реформування системи правоохоронних органів України, переважно відображені в розробленому на виконання доручень Президента України й Уряду (від 28 лютого 2005 р. № 11192 та від 2 березня 2005 р. № 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 ситуації, змін і прогнозованих тенденцій її розвитку та криміногенної обстановки визначити шляхи оптимізації систем МВС для забезпечення максимальної ефективності її функціонування. Вона включає в себе основні напрями та принципи вдосконалення управління, організаційно-штатної побудови правового, кадрового, ресурсного та іншого забезпечення систем МВС на основі аналізу й оцінки стану боротьби зі злочинністю охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки в державі [4].

Деякі із закладених у Концепцію заходів було реалізовано. Зокрема, проведено реорганізацію керівництва Міністерства: скорочено кількість посад заступників Міністра (із 13 заступників залишено 6, із яких один – перший заступник); аналогічне зменшення кількості керівників проведено в регіональних управліннях і міськрайорганах; указом Президента України (від 17 березня 2005 р. № 484) внесено зміни до переліку посад, що заміщуються особами вищого начальницького (офіцерського) складу. Як наслідок, загальну чисельність таких посад скорочено вдвічі (зі 150 до 75); у кожному регіональному управлінні Міністерства та Департаменті центрального апарату залишається по одному генералу. У вищих навчальних закладах «генеральськими» залишаються посади ректора Академії, Університету та начальника Військового інституту. З метою посилення

боротьби зі злочинністю, пов'язаною з торгівлею людьми, в центральному апараті вже створено самостійний Департамент для організації боротьби з цими злочинами [4].

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

Чергова спроба реформ була визначена Указом Президента України «Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України» від 20 березня 2008 р. № 245/2008 [5], яким передбачалося розроблення проекту Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України у світлі набуття європейських ознак національного моделю поліцейської організації.

До прийняття цього Указу Розпорядженням МВС України «Про створення творчої групи Міністерства з питань реформування системи МВС України» від 15 січня 2007 р. № 35 [6] «на виконання п. 2 розпорядження МВС України від 09 січня 2007 № 10 «Про створення комісії Міністерства з питань реформування системи МВС України» ставилася мета вдосконалення роботи Міністерства шляхом оптимізації його структури, функціональних особливостей, приведення їх у відповідність до суспільних вимог, інтеграційних процесів, які відбуваються у світовому співтоваристві та в Європі, та забезпечення якісної та своєчасної підготовки необхідних матеріалів з цього питання». Внаслідок цієї роботи МВС України було підготовлено Концепцію реформування системи органів МВС України (2008 р.). Метою реформування було визначено поетапне перетворення системи органів МВС справ у цивільне відомство європейського зразка.

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.

Як зазначає І.В. Зозуля, можна констатувати, що тоді в Україні існувало два незалежні центри, які займалися проблемами реформування системи МВС України – президентський (із Національною комісією із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, РНБО України та Комісією з розробки проекту Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України) та парламентський (на чолі з Комітетом з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності) які були розбалансовані та конкурували між собою, але президентський мав усі можливості для успішної реалізації своїх напрацювань. Прикладом того є вдало видані «реформаторські» президентські укази та неспроможність Верховної Ради України й Комітету, зокрема, з належної координації цієї роботи. Це підтверджується не прийнятими Верховною Радою постановами за проектами № 6142 і № 6142-1 і низкою не розглянутих законопроектів щодо діяльності та реформування правоохоронних органів. І на цьому фоні непривабним ввижається становище МВС України, яке реформують [7, с. 162].

Отже, можна зазначити, що невиконаним виявилось основне призначення другого етапу реформування системи МВС України – докорінна реорганізація її периферійної ланки – міськрайорганів. Початок третього етапу реформування системи МВС України фактично був зім'ятий політичною кризою в державі.

Наступний, четвертий етап реформ було почато з прийняттям Указу Президента України від 17 травня 2012 р. № 328, яким було створено Комісію з питань правоохоронної діяльності. Слід підкреслити, що за результатами проведеної роботи підготовлено проект Концепції реформування системи МВС України. Крім того, отримано напрацювання, що були використані при підготовці Державної програми реформування системи МВС на період до 2012 р. [8].

Водночас у цей період також не відбулося докорінних змін у системі органів внутрішніх справ.

Отже, за роки незалежності України було підготовлено Концепцію розвитку Міністерства внутрішніх справ (1996 р.), Концепцію подальшого реформування системи Міністерства внутрішніх справ України на період до 2006 р. (2002 р.), Концепцію реформування МВС України в сучасних умовах (2005 р.), Концептуальних засад реформування правоохоронних органів України (2006 р.), Концепції реформування системи Міністерства внутрішніх справ України (2007 р.), Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України (2008 р.), Державна програми реформування системи МВС України до 2012 р.

Отже, політична заангажованість реформ, їх несистемність, 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 вміючи їх обходити;
- маючи особливі повноваження, аналітичний штаб і досвідчену мобільну команду реформаторів [9, с. 121].

Крім того, попри декларовані прогресивні цілі, попередні реформи зберігали основи репресивної політики держави та, відповідно, репресивної моделі правоохоронних органів і правоохоронної діяльності, орієнтованої на репресивні форми соціального контролю над суспільством. Офіційно головною функцією ОВС залишалася боротьба зі злочинністю, реагування на вже скоєні правопорушення, а головними критеріями ефективності діяльності – кількісні показники затримань, розкриття злочинів тощо. Неофіційно – правоохоронні органи використовувалися як адміністративний ресурс і джерело тіньових коштів [10].

Висновки. Загалом базові Концепції реформ МВС України повною мірою містили цілком доцільний комплекс заходів із реформування, що дозволило би при їх невідкладному виконанні створити якісно нове поліцейське відомство європейського типу, максимально наближене до зразків світових поліцейських правоохоронних структур.

Однак низка факторів та умов – нехтування держави інтересами МВС України, політизація реформ, недостатність їх фінансування та матеріально-технічного забезпечення, втручання політиків у діяльність системи МВС України – призвели до того, що система органів внутрішніх справ, міліція залишилася майже на тому самому рівні розвитку, реформи набули негативних рис. Внаслідок цього в МВС України стало відсутнім єдине, науково обгрунтоване бачення реформи системи її органів і міліції.

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

Список використаних джерел:

1. Реформа правоохоронної системи. URL: <http://reformsguide.org.ua/ua/analytics/law-enforcement-reform/>.
2. Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України № 456 від 24.04.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/456-96-%D0%BF>.
3. Мойсик В.Р. Основні напрями законодавчого забезпечення реформування правоохоронної системи України. URL: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/law_enforcementreform_ukraine.pdf.
4. Бондаренко О.І. Реформування правоохоронних органів – пріоритетні питання на шляху розбудови демократичної країни. URL: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/law_enforcementreform_ukraine.pdf.
5. Указ Президента України «Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України» від 20.03.2008 № 245/2008. *Офіційний вісник Президента України*. 2008. № 8. Ст. 405.
6. Розпорядження МВС України «Про створення творчої групи Міністерства з питань реформування системи МВС України» від 15.01.2007 № 35.
7. Зозуля І.В. Теорія і практика реформування системи МВС України : монографія. Харків : Харків юридичний, 2008. 480 с.
8. Державна політика у правоохоронній сфері: історико-правовий аналіз та шляхи удосконалення. URL: <http://www.bankreferatov.ru/referats/>.
9. Зозуля І.В. Теорія та практика реформування системи органів МВС України: адміністративно-правові засади : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 470 с.
10. Концептуальні підходи до реформування органів внутрішніх справ як складової правоохоронної системи та сектору безпеки і оборони України. *Інформаційно-аналітичні матеріали круглого столу «Концептуальні підходи до реформування МВС у контексті загально соціального плану реформ» від 16.04.2015*. URL: http://razumkov.org.ua/upload/przh_Melnyk_militsiya_2015_8_5.pdf.