



ГЕНЕЗИС И СТАНОВЛЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ

Марина КАЛАШНИК,

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник, заместитель начальника, заведующий отделением планирования учебного процесса учебно-методического отдела Харьковского национального университета внутренних дел

Summary

The author of article studies political and legal, socio-economic preconditions for creation of National Police; researches stages of evolution of institution of reforming internal affairs agencies, analyzes essence of systemic shortcomings and reasons for unsuccessful attempts to reform internal affairs agencies, characterizes primary measures to implement fundamental international standards of law enforcement agencies' activities. As a result, author makes a conclusion that further practical implementation of provisions of Law «On National Police» depends to a large extent on quality of institutional changes and innovations.

Key words: police, reform, strategy, concept, depoliticization, transparency, international standards.

Аннотация

В статье рассматриваются политико-правовые и социально-экономические предпосылки создания Национальной полиции, исследуются этапы эволюции института реформирования органов внутренних дел, проводится анализ сущности системных недостатков и причины неудачных попыток реформирования ОВД, характеризуются первоочередные меры по внедрению основоположных международных стандартов деятельности правоохранительных органов. В заключении автор приводит к выводу, что дальнейшая практическая реализация положений Закона «О Национальной полиции» в значительной степени зависит от качества институциональных изменений и инноваций.

Ключевые слова: полиция, реформирование, стратегия, концепция, деполитизация, прозрачность, международные стандарты.

Постановка проблемы. Общественно-правовая архитектура современной модели Украины как демократического, социального и правового государства требует дальнейшего совершенствования и более динамичного и качественного приближения к европейским стандартам. Те широко-масштабные изменения в системе органов публичной власти, в механизме правового регулирования их деятельности, повлекшие существенное обновление конституционно-правовых норм, создание новых институтов и реформирование существующих органов власти, призванных обеспечить интересы человека, государства и общества, на сегодня еще далеки от критериев Европейского Союза. В значительной степени это касается правоохранительных органов и судопроизводства. Существующая до недавнего времени практика, направленная на государственное строительство, указывает на то, что процесс реформирования органов внутренних дел,

несмотря на его комплексный характер, не имел и не мог иметь успеха в силу разных причин и, прежде всего, из-за отсутствия политической воли высшего руководства государства. Кроме того, как свидетельствуют научные исследования А.М. Бандурки [1], В.Л. Ортинского [2], В.М. Плишкина [3], недостаточная эффективность работы милиции имела в течение более чем двух десятилетий в своей основе проблемы, которые достались в наследство от прежней системы управления органами внутренних дел.

Актуальность темы. Милитаризованная модель деятельности, унаследованная МВД от Советского Союза, осталась практически неизменной и в годы независимости Украины. Критериями оценки эффективности ее работы не стали доверие и поддержка населения, партнерские отношения, открытость для форм внешнего, в том числе и общественного контроля. Громоздкость и неповоротливость системы центральных органов исполнитель-



ной власти с правоохранительными и правоприменительными функциями, деятельность которых координировалась Министерством внутренних дел, не способствовали налаживанию эффективной организации управления ОВД, в результате чего меры, направленные на защиту и реализацию определенных Конституцией Украины и законами прав и свобод граждан, оказывались малоэффективными и не всегда своевременными. Это негативно влияло на имидж, престиж милиции и подрывало доверие населения к деятельности системы органов внутренних дел в целом.

Среди причин сложившейся ситуации в сфере реформирования органов внутренних дел ученые А.А. Банчук и А.Н. Москаленко также справедливо называют недостаточность «знаний о международных, в том числе европейских, стандартов деятельности полиции» [4, с. 6], поскольку на международном уровне разработано недостаточное количество общепринятых стандартов полиции, в то время как, скажем, в отношении суда [5] или органов обвинения [6] существует ряд научных работ.

В украинской юридической литературе проблеме изучения правовых норм Европейского Союза в различных сферах, в том числе и правоохранительной сфере, возможности имплементации их в украинское законодательство посвящены лишь единичные работы.

С учетом указанных факторов целью статьи является характеристика дефиниций генезиса института реформирования ОВД Украины, анализ политико-правовых и социально-экономических предпосылок создания Национальной полиции Украины, рассмотрение первоочередных мероприятий по внедрению ключевых международных стандартов деятельности правоохранительных органов с целью недопущения правовых коллизий на пути к совершенствованию законодательной базы Украины в процессе вхождения её в европейское правовое пространство.

Изложение основного материала исследования. О том, что «ре-

форма правоохранительных органов в Украине уже давно назрела, ее требует украинское общество, ее проведение поддерживается на международном и национальном уровнях», велась речь с момента провозглашения Декларации о государственном суверенитете Украины (16.07.1990 г.) [7].

Однако наша страна в течение двух с половиной десятилетий оставалась одной из последних постсоветских государств, которые не смогли принять новый закон о полиции (милиции) и жила по документам, принятым 20 декабря 1990 года еще Верховной Радой уже несуществующей Украинской Советской Социалистической Республики.

В отдельных научных исследованиях проблемы реформирования органов внутренних дел Концепция развития системы Министерства внутренних дел, утвержденная постановлением Кабинета Министров Украины от 24 апреля 1996 года № 456, упоминается как одна из первых попыток проведения изменений в организации и правовом регулировании милиции. Но она так и не была реализована, и 21 марта 2012 года была отменена.

Как в названном, так и в ряде последующих документов в большей степени речь шла о развитии существующей системы, а не о кардинальной реформе. В частности, Комплексная целевая программа борьбы с преступностью на 1996–2000 годы, утвержденная Указом Президента Украины от 17 сентября 1996 года № 837/96, предусматривала необходимость подготовки законопроекта об органах Министерства внутренних дел Украины (пункт 83), однако так и не нашла своего практического продолжения. Подобная судьба постигла и Концепцию реформирования криминальной юстиции Украины, утвержденную Указом Президента Украины «О решении Совета национальной безопасности и обороны Украины от 15 февраля 2008 года «О ходе реформирования системы уголовной юстиции и правоохранительных органов» от 8 апреля 2008 года № 311/2008. Как в первом, так и во втором случаях не было подготовлено предусмотрен-

ных документов, и разработка самой Концепции так и осталась невыполненным пунктом плана мероприятий по ее реализации.

Аналогичными к предыдущим были и результаты по наработке последующих концепций.

По состоянию на 2013 год в органах внутренних дел Украины вместе с персоналом внутренних войск, курсантами и гражданскими служащими числилось более 260 000 человек, что в полтора раза превышало средний европейский показатель, и вдвое – рекомендованное ООН количество правоохранителей, то есть, 222 полицейских на 100 000 населения. В то же время по данным Института социологии Национальной академии наук Украины уровень доверия граждан к милиции максимально достигал лишь 3–5 процентов, а после событий Евромайдана этот показатель снизился до 0,8 процента. Характерно, что при этом и доверие самих работников МВД к власти не превышала 3% [8; 9].

«Причинами такого тотального недоверия властных структур друг к другу, как и крайне низкого кредита доверия населения к правоохранительным органам, стали системные недостатки в деятельности ОВД Украины» [10], – указывают харьковские правозащитники А.А. Мартыненко, Е.Е. Захаров – авторы «Стратегии развития органов внутренних дел», которая увидела свет в сентябре 2014 года.

Определяющими недостатками они справедливо называют устаревшие структуру МВД и систему ведомственного управления, «содержащие МВД на стадии непропорционально большого «министерства милиции». Дублирование функций различных подразделений в этом «министерстве» сопровождается повышенным процентом управленческого персонала и внутренней конкуренции между департаментами. Несовершенная и медленная система принятия управленческих решений не способствует гибкому управлению подразделениями, эффективному реагированию на ситуацию и ответственному отношению руководителей местного уровня к исполнению своих обязанностей в качестве



менеджеров. Ситуация в АР Крым и восточных областях Украины выявила невозможность «министерства милиции» комплексно реагировать на угрозы общественной безопасности без согласованных действий с подразделениями МЧС и пограничной службы, оперативно влиять на ситуацию ресурсами территориальных управлений» [10], – отмечают разработчики Стратегии.

Среди основных системных недостатков в деятельности органов внутренних дел также следует отметить такие, как существенное влияние политических сил, в частности, на кадровую политику МВД последних лет, постоянное недофинансирование органов правопорядка, неудовлетворительные условия труда персонала МВД и существование системы внутренней коррупции, порочная ведомственная политика в сфере прозрачности и подотчетности обществу.

Реальное начало реформирования правоохранительных органов как института европейского образца и формирования полиции как основного исполнителя по обеспечению безопасности населения начинается с создания проекта коалиционного соглашения депутатов фракций Верховной Рады летом 2014 года. Согласно этому проекту Президент Украины, новоизбранный парламент нашего государства взяли на себя обязательства провести комплексную реформу органов правопорядка, в результате которой должны быть созданы надлежащие условия для эффективной защиты прав и свобод граждан и искоренения коррупции.

Основными этапами реформирования ОВД в коалиционном соглашении определялось: создание обновленного Министерства внутренних дел, как гражданского органа, способного обеспечить институциональную способность по формированию политики в сфере его компетенции, в частности – противодействия преступности и обеспечения общественного порядка, комплексного управления государственной границей, противодействия нелегальной миграции, гражданской защиты, пожарной безопасности и противо-

действия чрезвычайным ситуациям; создание Национальной полиции, как центрального органа исполнительной власти, реализующего политику в сфере противодействия преступности и обеспечения общественного порядка; совершенствование функциональной структуры полиции с разграничением компетенции и ликвидацией ряда подразделений и служб во избежание дублирования полномочий; приведение в соответствие с европейским опытом новой системы аттестации полицейских; переход к трехуровневой системе подготовки полицейских; внедрение механизма прозрачного конкурсного отбора при назначении на должности полицейских всех уровней и внедрение идентификационных жетонов, а также создание автоматизированной системы регистрации задержанных лиц и специальных терминалов доступа общественности к этой системе.

Во исполнение положений соглашения Распоряжением Кабинета Министров Украины № 1118-р от 22 октября 2014 были одобрены Стратегия развития органов внутренних дел Украины и Концепция первоочередных мероприятий реформирования системы Министерства внутренних дел. Эти документы стали основополагающими при разработке проекта закона о национальной полиции Украины.

Согласно Стратегии развития органов внутренних дел Украины Министерство внутренних дел провело сокращение управленческого персонала за счет внедрения новых IT-технологий, подразделений, дублирующих функции друг друга. С целью реорганизации структуры ОВД были привлечены экспертная и техническая помощь США, Европейской комиссии, стран Европейского Союза и других доноров [11].

Стратегическим видением развития МВД и полиции определялась новая структура Министерства внутренних дел, которая должна выполнять роль гражданского и открытого «Домашнего офиса» и где Служба Национальной полиции является ее составной частью.

Основополагающими принципами Концепции первоочередных мер

реформирования системы Министерства внутренних дел, конечной целью реализации которой является превращение МВД в правоохранительное многопрофильное гражданское ведомство европейского образца, стали так называемые три малых «д» – деполитизация, децентрализация, демилитаризация. При успешной реализации этих принципов, как об этом свидетельствует опыт Восточной Европы, три малых «д» превращаются в одну большую «Д», что обозначает демократизацию полиции [12, с. 271–273].

В основу первоочередных мероприятий Концепции было заложено также достижение таких целей, как верховенство права, подотчетность и прозрачность в работе, тесное сотрудничество с населением, профессиональная подготовка персонала, оптимизация структуры МВД, применение единых унифицированных стандартов правоприменительной подготовки, направленной на повышение эффективности взаимодействия между органами внутренних дел различных государств-участников Европейского Союза, повышение роли институтов гражданского общества и органов местного самоуправления в обеспечении прав и свобод населения.

Следующими этапами развития Национальной полиции Украины стали первый набор в патрульную полицию, принятие Закона Украины № 193-VIII от 12.02.2015, согласно которому был ликвидирован ГУБОП, транспортная и ветеринарная милиция, принятие 2 июля 2015 Верховной Радой Украины во втором чтении и в целом проекта № 2822 Закона Украины «О Национальной полиции», утверждение Положения о патрульной службе МВД Украины, установление Законом Украины № 596-VIII нового порядка действий полицейских по противодействию правонарушениям в сфере безопасности дорожного движения, подписание Президентом Украины Закона «О Национальной полиции».

Этим документом были определены правовые основы организации и деятельности нового органа правопорядка, статус полицейских, порядок прохождения службы в На-



циональной полиции и создана необходимая правовая база для обеспечения ключевых международных стандартов деятельности правоохранительных органов. Дальнейшая практическая реализация положений Закона «О Национальной полиции» в значительной степени зависит от качества институциональных изменений и инноваций.

Выводы. Механизм осуществления реформы органов правопорядка должен включать в себя разработку, принятие и практическое внедрение нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность Национальной полиции и адаптированных к требованиям права ЕС с возможностью оценки эффективности административного законодательства Украины.

На первых этапах становления Национальной полиции важно достичь кардинальной трансформации критериев оценки работы полицейских с количественных на качественные, которые должны включать в себя такие показатели, как результаты внешнего социологического опроса населения; результаты оценки эффективности работы полиции бизнес-средой; результаты внутреннего опроса сотрудников Национальной полиции; оценка результатов выполнения приоритетных задач.

Список использованных источников:

1. Бандурка О. Основы управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення / О. Бандурка. – Х.: Основа, 1996. – 398 с.

2. Ортинський В. Організаційні засади регулювання управлінської діяльності в органах внутрішніх справ України: навч.-метод. посіб. / В. Ортинський, З. Кісіль, М. Ковалів. – Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2006. – 248 с.

3. Плішкін В. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за заг. ред. Ю. Кравченка – К.: НАВСУ, 1999. – 702 с.

4. Иванова А. Якою бути українській поліції або Проблеми нашого законотворення. Права людини в Україні /

А. Иванова, О. Самойленко. – [Електронний ресурс]: Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. – Режим доступу : <http://www.khpg.org/index.php?id=1426747523>.

5. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство: збірник / за заг. ред. О. Банчука – К.: О.М. Москаленко, 2013. – 588 с.

6. Міжнародні стандарти у сфері судочинства / за ред. гр.: USAID «Україна: верховенство права»; Спільна прогр. Європейського Союзу та Ради Європи «Прозорість та ефективність судової системи України»; Девід Вон та ін. – К.: Істина, 2010. – 483 с.

7. Статус органів публічного обвинувачення: міжнародні стандарти, зарубіжне законодавство і пропозиції щодо реформування в Україні / за заг. ред. О. Банчука – К.: Атіка, 2012. – 624 с.

8. Питання реформування органів внутрішніх справ України. – [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовт. 2014 р. № 1118-р // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1118-2014-p>.

9. Розпорядження Кабінету Міністрів України щодо питання реформування органів внутрішніх справ України від 22 жовтня 2014 року № 1118-р. – [Електронний ресурс] : Національна громадська платформа «Реформуємо МВС: прозорість та відповідальність». – Режим доступу : <http://police-reform.org/library/rozporyadzhennya-kmu-v-d-22.10.2014-1118-r-schodo-pitannya-reform>.

10. Мартиненко О. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ. – [Електронний ресурс]: Права людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи від 23 вересня 2014 року / О. Мартиненко, Є. Захаров. – Режим доступу : <http://khpg.org/index.php?id=1411470323>.

11. Захаров Є. Про реформу органів внутрішніх справ. – [Електронний ресурс]: Українська правда від 21 травня 2015 року. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/05/21/7068587/>.

12. Реформування поліції в країнах Центральної і Східної Європи. Про-

цес і прогрес / [Абрахам П., Бакрач Д., Бек А. та ін.]; під ред. М. Капаріні, О. Мареніна. – К., 2005. – 296 с.