

УДК 65.011.8:354.31(477)

**І.В. ЗОЗУЛЯ**, канд. техн. наук, ст. наук. співр., Харківський національний університет внутрішніх справ

## КОНЦЕПТУАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ: МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА БАЗОВІ ПРИНЦИПИ В ЗАПРОПОНОВАНИХ ПРОЕКТАХ

**Ключові слова:** проект, мета, завдання, принципи, концепція, реформування, система МВС України

Сьогодні удосконалення правоохоронних органів держави шляхом їх реформування є надзвичайно актуальною загальнодержавною проблемою, у вирішенні якої важливе місце відведено розробці Концепції реформування системи МВС України. При цьому, ще М.В. Корнієнко у 2006 році зазначав, що «совершенствование системы МВД проводится с момента обретения Украиной независимости. За этот период были разработаны по меньшей мере две основные концепции ее реформирования<sup>1</sup>. И хоть сделано было немало, к сожалению, планы и поныне полностью не реализованы» [1].

Станом на сьогодні оприлюдненими є вже 4 проекти Концепції [2-5], останній з яких взагалі покликаний бути результатом розробки відповідної комісії, створеної за Указом Президента України «Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України» від 20.03.2008 р., № 245/2008 [6].

Слід зазначити, що прийняття майбутньої Концепції реформування системи [органів]<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Тут і далі виділення курсивом наші.

<sup>2</sup> Потреба у спеціальному виділенні дужками викликана різночитанням назв поданих проектів Концепції, а також наявністю тенденції окремого реформу-

МВС України сьогодні пов'язується з багатьма реорганізаційними очікуваннями, серед яких, наприклад, значиться «протягом трьох місяців після затвердження Концепції реформування системи органів внутрішніх справ» розробка проекту закону «Про органи внутрішніх справ та інші законопроекти, пов'язані з реформуванням органів внутрішніх справ», як за пп.4 п.2 Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України за Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.08.2008 р., № 1153-р [7] тощо.

Ми не будемо в цій роботі наводити зауважень і пропозицій окремих науковців щодо розробки Концепції реформування, навіть виходячи з того, що певний внесок у спробу вирішення проблеми було зроблено раніше і нами [8-12], але при наявності декількох варіантів проектів означеної Концепції є сенс розглянути як їх позитивні, так і негативні риси. Тим більше, що вже сьогодні у відомчому середовищі потрохи почалось формування саме схвальних відгуків на адресу останнього проекту.

Як відомо, постановочна частина будь-якої концепції має найбільше значення, оскільки саме в ній повинна окреслюватися існуюча проблема та визначатися мета, завдання і принципи побудови чи функціонування розроблюваного об'єкта. А з погляду на наявні варіанти запропонованих у різні часи проектів Концепції реформування системи МВС України, тільки в першому з них вбачається наступність, в інших – розпороченість положень (тих же завдань) через відсутність підпорядкування загальній ідеї реформування, а також зв'язана з цим розбіжність (або в деяких випадках – навіть відсутність, наприклад, у проекті 2005 року) цих важливих елементів. Потребує корекції й мета реформування, яка повинна мати причин-

вання внутрішніх військ МВС України, що штучно поділяє «систему МВС» на «систему органів МВС» та фактично «систему ВВ МВС». Далі, крім окремих випадків, ми не будемо акцентувати увагу на «системі органів МВС України» чи «системі МВС України».

ний зв'язок із тими ознаками об'єкта, що забезпечують її досягнення. Причина цих негараздів, на нашу думку, міститься у відсутності у розробників як спеціальних знань щодо побудови такого роду проектів, так і структурно, функціонально та логічно опрацьованого макету об'єкта. Взагалі, приступаючи до розробки проекту Концепції реформування системи МВС України, якщо ми дійсно хочемо отримати якісно нову систему МВС України, слід враховувати, що в ній повинні бути суттєво змінені методи та системи організації та управління; введені нові за призначенням органи (елементи), функціонально погоджені з іншими органами (елементами), а також нові зв'язки (функціональні, конструктивні тощо).

*Тому ціллю цієї роботи є оцінка мети, завдань і базових принципів постановочної частини запропонованих проектів Концепції реформування системи МВС України щодо їх спроможності, доказовості, спрямованості, слушності, обґрунтованості та реалізованості; її новизною - результати вказаної оцінки, оскільки така не проводилася взагалі.*

По-перше, нагадаємо, що в Україні досі чинною є Концепція розвитку системи Міністерства внутрішніх справ за Постановою Кабінету Міністрів України від 24.04.1996 р., № 456 [13], тому будь-які оцінки як стану нинішньої системи МВС України, так і проектних пропозицій з її удосконалення буде коректно давати тільки у порівнянні з означеною Концепцією. При цьому, хоча деякі попередні негативні судження щодо стану виконання Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ зразка 1996 року ми вже наводили, *неприпустимим вважаємо відсутність в поданих проектах стислого аналізу результатів реформування системи МВС України за цією Концепцією.*

По-друге, це власна самоідентифікація проектів Концепції. Слід зазначити, що проект Концепції подальшого реформування системи Міністерства внутрішніх справ України на період до 2006 року [2] (проект-2002) вже за назвою передбачав внутрішню єдність і спорідненість із Концепцією [13] (Концеп-

ція-1996) та намір її продовження. Проекти Концепції реформування МВС України [3] (проект-2005) і Концепції реформування системи Міністерства внутрішніх справ України [4] (проект-2007) – певну самостійність; проект Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України [5] (проект-2008) – ситуативну пристосованість до Указу [6] поперед усього як за назвою, так і, вочевидь, за браком нових напрацювань.

З огляду на це виконаємо аналіз названих проектів.

1. Мотивацією до реформування системи МВС України за проектом-2002 позначається універсально-класична «нагальна необхідність привести роботу органів внутрішніх справ у відповідність до вимог Конституції, тобто реформувати їх діяльність» [2, с.2], хоча, як відомо, в Конституції України *будь-які вимоги до ОВС відсутні*. Можливо, треба би просто ігнорувати й характерну початку 2005 року ейфорістичну «критику» А. Оніщука і В. Столбова таких споконвічних організаційних основ побудови системи МВС, як «старі традиції командно-адміністративної системи управління, ... принцип «єдиноначалія», ... суворя статутна регламентація відносин, ... відсутність демократичних інститутів», якби не нерозуміння ними того, що «рівень корупції та злочинності, особливо її організованих форм, залишається одним із найнебезпечніших факторів гальмування розвитку демократичних процесів у державі» не через необхідність переходу «від комуністичної командно-адміністративної до нової демократичної системи управління державою», а саме через прийняття здебільшого перекручених «нових демократичних змін у державі» [3], що, власне, продовжується й сьогодні. А «радикальні зміни» та «кардинальне реформування» в системі МВС України можливі лише тоді, коли вони є науково обґрунтованими та матеріально й технічно забезпеченими, що аж ніяк не підтверджується сьогоднішньою практикою. Тому не можна погодитись з А. Оніщуком і В. Столбовим, що «проголошені

раніше програми реформування системи МВС України здійснювалися лише на папері та в головах реформаторів, однак ніяким чином не торкалися самої системи МВС» – як раз як до 2005 року, так і після нього саме системі МВС України було нанесено руйнівних ударів як по соціальному та матеріальному забезпеченню її працівників, так і по окремим службам – ДАІ, місцевій міліції тощо.

2. При обґрунтуванні необхідності реформування системи МВС України на фоні позитивних змін в державі за «останні півтора десятиріччя» у проектах-2007/2008 [4, 5] відвертим дисонансом проходять тези: «значна диференціація населення за рівнем доходів та умовами життя..., сформувався прошарок безробітних». Навряд чи можна вгледіти й прямий зв'язок з потребою у реформуванні системи МВС України у «глобалізації, загостренні екологічних проблем, розвитку світової економіки, урбанізації, міграції значних мас населення, поширенні комп'ютерних технологій, телекомунікацій» – все це *потребує додаткової ретельної деталізації*, наприклад, як: «поширенні комп'ютерних технологій (через явище «хакерства», порушення авторських прав на програмне забезпечення та іншу інтелектуальну власність, розміщення порнопродукції тощо)». До речі, на яку «ситуацію в країні істотно впливають процеси загальносвітового характеру» «поряд із внутрішніми перетвореннями» – невже на «розбудову правової держави» та «формування громадянського суспільства» тощо? До того ж, через *відсутність точки відліку*, хто може сьогодні впевнено сказати: суттєве оновлення ідеологічних, культурних та соціально-психологічних установок, поглядів, мотивів поведінки та інтересів людей – це позитив чи негатив?

3. Щодо «нових викликів для системи органів МВС України» [4, 5], то: такими слід вважати не «виникнення численних нових правовідносин в економічній та соціальній сферах», а появу нових складів правопорушень в економічній та соціальній сферах; «поширення правового нігілізму» не може

змінити умови функціонування системи органів МВС України; вислів «маргіналізація значної частини населення» у наданому контексті має негативний або навіть презирливий відтінок, чого аж ніяк не можна припускати – чому би просто не сказати «зубожіння значної частини населення». І взагалі, означений «правовий нігілізм», «маргіналізація населення», «зростання тіньової економіки, ... загрози тероризму, організованої злочинної діяльності, торгівлі людьми» тощо *є поперед усього викликом державі, а не системі органів МВС України*. І чи спроможне МВС України, наприклад, вирішити проблему «демаргіналізації значної частини населення», чи є це її завданням? І чи не є вислів «виклик» занадто тенденційним для Концепції?

До того ж, у проекті-2008 [5, с.2], порівняно з проектом-2007, з'явилися і такі нові «виклики для системи органів МВС України», як «токсикоманія, алкоголізм», які, очевидно, на думку розробників проекту Концепції, саме за останній рік набули найбільшого поширення. І чи не слід це сприймати скритою вказівкою щодо повернення в систему органів МВС України медвитверезників, а заодно й наркологічних диспансерів?

Як відомо, *МВС України не відповідає за правоохоронну систему держави*, тоді чому в проекті Концепції саме його реформування стверджується, що «існуюча на сьогодні в Україні правоохоронна система не здатна адекватно відповісти на вищезазначені виклики»? Мабуть, скоріше тут треба *навести вади саме системи органів МВС України і пояснити, чому Міністерство не спроможне з ними упоратися*, і тоді вже констатувати, що «існуюча на сьогодні в Україні система органів МВС України не здатна адекватно відповісти на вищезазначені виклики».

Знов-таки, не можна без будь-яких точок відліку або кількісних ознак просто стверджувати, що «діяльність органів внутрішніх справ стала більш відкритою». Не можна і протягом 18 років існування незалежної України експлуатувати заяжену фразу про «збережену радянську систему органів внутрішніх справ з надмірною централізацією,

мілітаризацією, бюрократизмом, авторитарно-дисциплінарною моделлю управління» – складається враження, що МВС України її не тільки досі використовує, але й взагалі культивує. Тому і *вадами тепер вже теперішньої (а не тільки тодішньої) системи ОВС<sup>3</sup> слід визнати* «відсутність дійового механізму реагування на звернення громадян, зорієнтованого, перш за все, на захист їхніх прав, свобод і законних інтересів: збереження багатьох формальних показників в роботі, наслідком чого є застосування тортур, необґрунтовані затримання громадян, інші порушення законності; політизованість та значна корумпованість особового складу. Результатом цього є низький рівень довіри населення до міліції, критичні оцінки з боку міжнародних експертів» [5, с.2-3]. До речі, теза про «відсутність дійового механізму реагування на звернення громадян, зорієнтованого, перш за все, на захист їхніх прав, свобод і законних інтересів» з'явилась тільки у проекті-2008, вочевидь, будучи виниклою за останній рік, оскільки у проекті-2007 її не було. Тоді хто, як не Міністерство внутрішніх справ України, повинно створювати чи налагоджувати означений «дійовий механізм реагування на звернення громадян» – невже це і є однією з головних проблем реформування системи органів МВС України? Те саме зауваження стосується й збереження «формальних показників в роботі», «застосування тортур, необґрунтованих затриманнях громадян», «політизованості та значної корумпованості особового складу» – *всі перелічені питання достатньо легко можуть бути вирішені на рівні Міністерства.*

Інша річ – «хронічне недофінансування системи органів МВС з боку держави...» (й далі за текстом [5, с.3]) – ці проблеми дійсно є кричущими, і можуть бути вирішеними тільки на державному рівні, але знов-таки, *«складні умови праці» не мають безпосереднього відношення до реформування системи органів МВС України.* Та оскільки те ж саме «недофі-

нансування» та «нестабільність пенсійного законодавства» тощо ще можна віднести до «глибоких змін соціально-економічних... умов функціонування системи МВС України» за останній період, то навряд чи можна в таких умовах сподіватись і на «чітку відповідність роботи ОВС європейським стандартам правоохоронної діяльності».

4. Очевидним є й те, що Концепція реформування стає такою тільки після офіційного затвердження проекту, тому не можна стверджувати про існування декількох концепцій – тільки проектів! – та про те, що вони «не були реалізовані в повному обсязі». По-перше, вже згадувалось про чинність тільки однієї Концепції зразка 1996 року, а, по-друге, безглуздо нарікати на невиконання незатвердженого проекту. Інша річ, чому вони не затверджувалися, але це не повинно бути предметом обговорення як проекту, так і самої Концепції. І взагалі, чи може «низький рівень інформатизації ОВС» слугувати причиною не затвердження проекту Концепції реформування системи МВС України? – адже саме ця теза була включена до проекту-2008 [5, с.3].

На нашу думку, *існують тільки дві причини «такого становища» – невиконання Концепції 1996 року<sup>4</sup> та відсутність вартої уваги науково обґрунтованого проекту нової Концепції.* Якщо до кінця 2007 року ще можна було щось казати про «брак політичної волі щодо послідовного та глибокого реформування правоохоронних органів, в т. ч. системи органів МВС», то чому про це йдеться і тепер, при наявності принаймні тематичного Указу Президента України [6] та цілої серії, початку 2008 року, інших реформаторських указів? Цікавим є, наприклад, й те – чи узгоджували самі розробники проектів-2007/2008 «концепції реформування органів внутрішніх справ України з теорією та практикою здійснення інших системних перетворень у країні», що в принципі є занадто складним, та відсутність чого вони побічно ставлять невідомо кому в провину. Це взага-

<sup>3</sup> За оригіналом взагалі йдеться про «найбільш кричущі вади цієї системи».

<sup>4</sup> Ми тут не кажемо – «ким» та «чому».

лі суперечить і прикінцевій преамбульній згадці про ту «велику увагу, яка приділяється останнім часом проблемам кардинальної перебудови системи забезпечення правопорядку з боку керівництва держави» [5, с.4].

І хто, як не Міністри, відповідають за «часті зміни керівництва... галузевих служб, головних управлінь (управлінь) та міськрайлінорганів внутрішніх справ», за «відтік досвідчених кадрів із системи органів МВС, деформацію та «розмивання» її професійного ядра» або за «фахову та психологічну неготовність значної частини керівного складу органів системи МВС до глибокого реформування її діяльності»? Сюди ж відноситься й «суб'єктивізм, відсутність спадковості при кадрових змінах, зневажливе ставлення до попереднього досвіду» тощо.

5. Взагалі, більш вирашною можна визнати й традиційну назву розділу 1 як «Загальні положення» за проектом-2002 [2], ніж «Необхідність реформування системи МВС України», як за проектами-2007/2008 [4-5], що є за змістом розділу надто заполітизованими. Цей розділ повинен містити стислу постановку проблеми щодо реформування, зокрема, причини розробки Концепції, її призначення, очікувані зміни як в системі органів МВС України, так і для суспільства і держави від реалізації розробок; може бути поєднаний зі вступом; його обсяг – не більше 1,5 сторінки.

6. Зазначимо, що проект-2002 не містить чітко вираженої мети реформування, окреслюючи тільки певні напрямки здійснюваних заходів, що є неприпустимим. Разом із тим, можна стверджувати, що і визначення *метою реформування системи органів МВС України «поетапне перетворення системи Міністерства внутрішніх справ у цивільне відомство європейського типу»* в проектах-2007/2008 є не тільки стратегічною, але й методичною помилкою. По-перше, через відсутність не тільки пріоритетної, але й будь-якої іншої позначки того нового позитивного правоохоронного ефекту, що отримає суспільство та держава від реформування МВС України. По-друге, через домінування та від-

рив зовнішньої форми Міністерства – «цивільне відомство європейського типу» – від його правоохоронного, переважно поліцейського змісту, про який навіть не згадується. Ніколи ще проста зміна форми (зовнішнього вигляду) об'єкта без зміни його сутності не була ознакою новизни. По-третє, через ту ж передчасну, некоректну характеристику означеної форми, яка хоча й інтригує своєю «європейськістю», але не є значущою, оскільки Україна теж європейська країна. Хоча усім зрозуміло, що йдеться про європейську модель не тільки Міністерства, але й взагалі поліцейської організації, як прообраз української національної моделі ОВС, наукове обґрунтування чого вперше було надане нами [14].

По-четверте, через те, що об'єктом реформування є *система органів МВС України*, а не система Міністерства чи його Апарат, які тим самим взагалі виводяться за межі реформування. При цьому якимось забувається, що і реформування системи органів МВС України не є самоціллю.

Проте у проекті-2005 пропонується хоча й недосконала, але методично правильно побудована «мета реформування системи МВС України - створення оптимальної організаційно-штатної структури, спроможної ефективно вирішувати завдання боротьби зі злочинністю в державі, якісно захищати права і свободи громадян і суспільства» [3]. Хоча цілком очевидним є те, що від МВС очікують певний кінцевий результат, і суспільству однаково, «оптимізованою організаційно-штатною структурою» в ранзі «цивільного відомства європейського типу» чи ще якимось Міністерство буде його сягати, оскільки для суспільства це суцільно відомча внутрішня справа. Інша річ, для фахівця, який розуміє важливість і потребу зміни тієї ж структури МВС тощо.

Звідси, очевидним є й те, що такий складний процес, як реформування системи МВС України, не може обмежуватись тільки однією основною метою. Так, у 2003 році ми вважали, що «головною метою реформування системи МВС України є реальний високий

професіоналізм працівника системи МВС» [8, с.401], цілком вмотивовано припускаючи існування й інших важливих цілей. А вже у 2008 році, як варіант, «стратегічною метою реформування системи МВС України» визначили «підвищення ефективності діяльності системи Міністерства внутрішніх справ у боротьби зі злочинністю, охороною громадського порядку і забезпеченні громадської безпеки» [8, с.428].

7. Щодо переліку основних завдань, які необхідно вирішити під час реформування, то в проекті-2002 вони відсутні, будучи трансформовані в так звані «напрямки реформування». Навіть виходячи з того, що завдання – це наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, а напрямок – це шлях діяльності, розвитку когось, чогонбудь, то навряд такими, що мають безпосереднє відношення до проблем реформування системи МВС України, можна визнати «впорядкування статистичної звітності та термінів підготовки документів» або «викорінення бюрократизму в діяльності органів внутрішніх справ» [2, с.4] тощо.

Також і в проектах-2007/2008: по-перше, *багато з них взагалі є тавтологічними, що так чи інакше не тільки розуміються, але й давно вже є чинними базовими принципами діяльності системи МВС України* та обумовлені як Положенням про Міністерство внутрішніх справ України, так і Законом України «Про міліцію» або Положеннями про ті чи інші Департаменти, а також численними відомчими нормативними актами.

Тому їх включення до проекту Концепції побічно вказує на невідповідність діяльності (а можливо, й організації) системи органів МВС України чинному законодавству, що виглядає абсолютним нонсенсом. Так, наприклад, завдання «створити та запровадити механізми унеможливлення використання органів внутрішніх справ у партійно-політичних, групових чи особистих інтересах» [5, с.4] надто вже кореспондується із ч.3 ст.3 Закону України «Про міліцію» в редакції ще Закону України від 19.06.1992 р. № 2484-ХІІ: «у підрозділах міліції не допуска-

ється діяльність політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичну мету. При виконанні службових обов'язків працівники міліції незалежні від впливу будь-яких політичних, громадських об'єднань» [15]. І хоча при цьому, загальновідомими є факти ситуативних ігнорувань цього принципу усіма Міністрами, починаючи з 2004 року, в залежності від їх політичних уподобань або політичних коливань, то які, крім відомих, «механізми унеможливлення використання органів внутрішніх справ» – а фактично, «стримування» першого керівника МВС (або навіть, уряду чи держави) – пропонується «створити або запровадити»?

Те саме відноситься й до такого «завдання», як «забезпечити дотримання принципу верховенства права в діяльності органів внутрішніх справ, створити з цією метою системну нормативно-правову основу їхнього функціонування відповідно до визначеної законодавством компетенції», щодо чого можна послатися на п.2 Положення про Міністерство внутрішніх справ України за відповідною Постановою Кабінету Міністрів України від 04.10.2006 р., № 1383 [16]. Там йдеться, що: *«МВС у своїй діяльності (а відповідно, й органи внутрішніх справ в його складі – І.3.) керується Конституцією і законами України, а також актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України та цим Положенням»* – тому які ще новітні реформаторські «завдання» потрібні для простого дотримання органами внутрішніх справ України цього принципу – деякі зауваження з цього приводу викладені також в роботі [17, с.77]. Крім того, невже досі не створеною є його забезпечувальна «системна нормативно-правова основа... функціонування»?

Щодо завдання «чітко визначити завдання і повноваження органів внутрішніх справ, розмежувавши їх з компетенцією інших правоохоронних органів...», то ми не схильні вважати, що завдання і повноваження орга-

нів внутрішніх справ досі є не в повній мірі визначеними, і саме в встановлених Міністерством межах компетенції. Хоча в якому ще іншому державному органі, окрім МВС, так сильно розвинуте структурне та функціональне дублювання – йдеться поперед усього про територіальну мережу типових міськрайвідділів. А розмежування компетенції ОВС «з компетенцією інших правоохоронних органів», це прерогатива взагалі іншої Концепції – реформування правоохоронної системи держави.

Те саме стосується й завдання зі «створення механізмів координації діяльності органів внутрішніх справ з іншими правоохоронними органами відповідно до визначеної компетенції», яке не має безпосереднього відношення до реформування системи органів МВС України [17, с.77].

Чи варте уваги й таке завдання, як «підвищити ефективність функціонування органів внутрішніх справ шляхом раціоналізації<sup>5</sup> їх основних і допоміжних організаційних структур та систем управління ними, оптимізації штатної чисельності працівників» [5, с.4], що просто взято з Концепції 1996 року: «підвищити ефективність управління та бойової готовності органів внутрішніх справ і внутрішніх військ шляхом оптимізації функцій системи МВС відповідно до рівня управління, привести організаційно-штатну структуру...». І чи слід з цього розробникам проекту-2008 так вже відверто фактично визнавати невиконаною базову Постанову Кабінету Міністрів України [13], метою якої в цілому і було означене «підвищення ефективності діяльності системи Міністерства внутрішніх справ».

Таке завдання, як «забезпечити формування в Україні нової системи досудового розслідування, прийняття законів, що регламентують його правове положення», яке розробники виключно проекту-2008 зв'язують з Концепцією реформування кримінальної ю-

стиції України за Указом Президента України від 08.04.2008 р., № 311/2008, має пряме відношення тільки до реалізації позначеної Концепції. По-перше, в Концепції реформування системи органів МВС України не можуть визначатись завдання, що виходять за сферу діяльності ОВС, хоча би вже тим, що передбачувана до створення «нова система досудового розслідування» в складі фінансової та військової поліції, слідчого підрозділу СБУ та Антикорупційного органу не буде належати системі МВС України. По-друге, досі спірною є доцільність створення саме перелічених органів; по-третє, майбутня Концепція реформування системи органів МВС України, наприклад, за тим же проектом-2008, повинна бути самодостатньою, і не має посилатись на ті чи інші підзаконні акти.

Завдання «забезпечити створення в МВС ефективної системи реагування на злочини та інші правопорушення» також має досі нереалізовані витоки у Концепції 1996 року, де йдеться про потребу «організації реагування на надзвичайні ситуації та розкриття тяжких злочинів» тощо. Те саме відноситься й до завдання «упорядкувати умови організаційно-правового, кадрового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ залежно від складності та рівня відповідальності за виконання покладених на них обов'язків» – порівняти з: «вдосконалити правове забезпечення», «налагодили належне фінансове і матеріально-технічне забезпечення органів внутрішніх справ», «забезпечення здійснення єдиної політики в галузі побудови і розвитку системи МВС, включаючи кадрову політику», «нормативно-правове, методичне організаційне і матеріальне забезпечення слід привести у відповідність із сучасними потребами». Особливо треба звернути увагу на таку характерну тезу Концепції 1996 року, як «при цьому вживаються заходи щодо недопущення погіршення їх матеріального забезпечення, правового й соціального захисту». Звідси, про що ми вже писали [17, с.77-78], якщо в Концепції 1996 року принаймні обіцяли удосконалити саме «забезпечення», то в проектах-2007/2008

<sup>5</sup> Де під раціоналізацією розуміється організація якої-небудь діяльності більш доцільними способами, вдосконалення.

– тільки «умови цього забезпечення».

Нове завдання проекту-2008 – «всебічно опрацювати питання щодо визначення можливостей створення місцевої поліції в системі органів МВС» після її ліквідації, про що ми також писали [18], можна просто вважати за непогоджене; завдання «продовжити вдосконалення та розвиток систем інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності ОВС» не має прямого відношення до реформування системи органів МВС України, як і «розширити участь ОВС України у міжнародному співробітництві...» [17, с.78]. Таке завдання, як «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; унеможливлення застосування тортур, інших порушень законності; створити дійові механізми недопущення корупції в діяльності ОВС; підвищення на цій основі довіри населення до органів внутрішніх справ, забезпечити їх партнерство і взаємодію» є взагалі «розмитим» і декларативним, і потребує переробки – достатньо показовою, на нашу думку, є хоча б остання теза в цьому «завданні», що у повній мірі дублює аналогічне з Концепції 1996 року: «налагодити взаємодію з населенням»...

Щодо такого завдання, як «розробити, з урахуванням європейських стандартів, та запровадити нові внутрішні й зовнішні критерії та методики оцінювання функціональної діяльності ОВС», то ми вже аналізували його в роботі [17, с.78].

8. У розділі 3 проекту-2002 [2] із назвою «Основні принципи та функції діяльності органів внутрішніх справ України» перемішаними виявилися не тільки заявлені «принципи діяльності», але й «принципи реформування», більш суттєві саме для Концепції реформування системи органів МВС України. Це значно ускладнює не тільки розуміння, але навіть і сприйняття означених принципів. І якщо, наприклад, «просту» структуру системи МВС уявити ще можна, то які при цьому ма-

ють бути показники її «гнучкості», і як вона повинна поєднуватися з «максимальною економічністю»? До речі, саме цей принцип, як і 3 інших з 8 принципів, перейшли до проекту-2002 із Концепції 1996 року.

У проекті-2005 подано дещо інші принципи: «фінансування» (за яким насправді йдеться про утворення місцевої міліції), «призначення керівників», «розподіл компетенції, визначений законами», «децентралізація управління підрозділами міліції», «демократизація управління міліції», «відкритість для населення діяльності посадових осіб місцевої міліції», «верховенство права, незалежності, соціально-правової захищеності працівників міліції і підпорядкування їх виключно Закону» [3], які також є неоднозначними саме для реформування органів МВС України.

Принципи реформування та «подальшої діяльності» органів внутрішніх справ (п.2.3 проектів-2007/2008) [4-5] представлені набором із 13 тих чи інших сентенцій, на нашу думку, тавтологічних або за дублюванням за різними нормативними актами, або й за їх очевидністю. Не дивлячись на включення до них навіть такого принципу, як «системність, наступність всіх перетворень», самі принципи системними та логічними назвати не можна. Невже, наприклад, можна вважати принципом реформування ОВС «недопущення їхнього (партійного – І.З.) впливу на процес реформування органів внутрішніх справ» – чому навіть припускається, що не держава, а такого роду громадські організації можуть мати якесь відношення до реформування? І чи можна реформування системи органів МВС України хоча б розпочати, не те, що довести до логічного завершення, якщо користуватись таким суперечливим «принципом», як «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»?

Тому *пропонуємо до проекту Концепції реформування системи органів МВС України*



включити тільки 4 базові універсальні принципи: наукова обґрунтованість запланованих інституційних перетворень, ресурсна забезпеченість здійснюваних заходів, обов'язковість і своєчасність виконання заходів, контроль виконаних заходів та 1 принцип «подальшої діяльності органів внутрішніх справ» – додержання Конституції та законодавства України.

Таким чином, жодний з проектів Концепції реформування системи органів МВС України не є досконалим у розглянутих межах, і тому вони не можуть бути рекомендовані до затвердження. Можливо, Україні слід відмовитись від «загравання» з концепціями реформування системи МВС – не виконавши головну, зразка 1996 року, першу з Концепцій, створювати другу, а за нею запускати й цілу серію Концепцій чи їх проектів.

#### Висновки.

1. Бездоганне виконання Концепції реформування системи МВС України є обов'язком як держави, так і Міністерства.

2. Обґрунтування в проекті Концепції потреби у реформуванні системи МВС України не повинно супроводжуватись переліком сьогоднішніх досягнень, цінність яких з плином часу завжди має відносний характер.

3. Проект Концепції повинен містити тільки ту інформацію, що безпосередньо має відношення виключно до проблем МВС України, які не можуть бути безпосередньо вирішені самим Міністерством, та шляхів їх вирішення.

4. Як преамбула, так і подальший зміст проекту Концепції потребують більшої уваженості та стислості, і при цьому містити аналіз результатів виконання Концепції 1996 року.

5. Підлягає новій редакції мета реформування системи органів МВС України; потребують істотних змін і уточнень завдання, принципи реформування та в цілому – структура цієї частини проекту Концепції.

6. Змістовна частина проекту може бути розглянута тільки після виправлення вказаних зауважень.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Корниенко М. Реформа милиції. Попытка номер три / Михаил Корниенко // Зеркало недели. – 25–31.03.2006. – № 11 (590).

2. Концепція подальшого реформування системи Міністерства внутрішніх справ України на період до 2006 року (Проект) / МВС України. – Київ, 2002. – 20 с.

3. Концепція реформування МВС України в сучасних умовах – від робочої групи профспілки атестованих працівників ОВС (Проект) / А. Оніщук, В. Столбовий [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://mvsinfo.gov.ua/official/2005/03/032105\\_2.html](http://mvsinfo.gov.ua/official/2005/03/032105_2.html). – 21.03.2005.

4. Концепція реформування системи Міністерства внутрішніх справ України (Проект) / МВС України. – Київ, 2007. – 26 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://umdpl.info/files/docs/1225440330.doc>.

5. Концепція реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України (Проект) / МВС України. – Київ, 2008. – 27 с.

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. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України»: від 27.08.2008 р., № 1153-р.

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

9. Зозуля І. В. Про порядок і сутність процесу розробки проекту Концепції реформування системи МВС України / І. В. Зозуля // Вісник Харк. нац. ун-ту імені В. Н. Каразіна. – № 817. Сер.: Право. – 2008. – Вип. 1. – С. 130–136.

10. Зозуля І. В. Щодо відповідності концепцій реформування правоохоронної системи держави принципам національної без-

пеки України / І. В. Зозуля // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 131–151 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08zivnbu.pdf>.

11. Зозуля І. В. Концептуальне забезпечення реформування системи МВС України: аналіз відомчого супроводження / І. В. Зозуля // Форум права. – 2008. – № 3. – С. 162–176 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08zivavs.pdf>.

12. Бандурка О. М., Зозуля І. В. Деякі концептуальні проблеми реформування правоохоронної системи України / Бандурка Олександр Маркович, Зозуля Ігор Вікторович // Наше право. – 2008. – № 4. – Ч. 1. – С. 32–36.

13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ» : від 24.04.1996 р., № 456.

14. Зозуля І. В. Європейська модель поліції

(міліції) як мета сягання у реформуванні ОВС України: доктринальний підхід / Зозуля Ігор Вікторович // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2008. – № 19. – С. 177–189.

15. Закон України «Про міліцію» : від 20.12.1990 р., № 565–ХІІ // ВВР України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

16. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» : від 04.10.2006 р., № 1383 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 40. – Ст. 2687.

17. Зозуля І. В. Перебіг реформування системи МВС України: дієвість результатів і пропозиції з удосконалення / Зозуля І. В. // Кримський юридичний вісник. – 2009. – Вип. 1 (5). – С. 71–79.

18. Зозуля І. В. Місцева міліція як об'єкт реформування в системі МВС України: досвід створення та занепаду / Зозуля І. В. // Науковий вісник Ужгородськ. нац. ун-ту. Серія: Право. – 2008. – Вип. 11. – С. 133–138.

*Зозуля І. В. Концептуальне забезпечення реформування системи МВС України: мета, завдання та базові принципи в запропонованих проектах / І. В. Зозуля // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 174–183 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09zivvzp.pdf>*

Виконана оцінка мети, завдань і базових принципів постановочної частини запропонованих проектів Концепції реформування системи МВС України щодо їх спроможності, доказовості, спрямованості, слухності, обґрунтованості та реалізуємості.

\*\*\*

*Зозуля І.В. Концептуальное обеспечение реформирования системы МВД Украины: цель, задания и базовые принципы в предложенных проектах*

Выполнена оценка цели, заданий и базовых принципов постановочной части предложенных проектов Концепции реформирования системы МВД Украины относительно их состоятельности, доказательности, направленности, основательности, обоснованности и реализуемости.

\*\*\*

*Zozulja I.V. Conceptual Maintenance of Reforming of System of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine: the Purpose, Tasks and Main Principles in the Offered Projects*

The estimation of the purpose, tasks and main principles of originative part of the offered projects of the Concept of reforming of system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine concerning their consistency, obviousness, orientation, validity, circumstantiality and reliability is executed.