

особистого прийому громадян в органах внутрішніх справ, внутрішніх військах, вищих закладах освіти, установах, організаціях і на підприємствах МВС України» від

10.06.1998 р., № 414.

Надійшла до редколегії 27.01.2006

ДЖАФАРОВА М.В. ЗАКОННОСТЬ В УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЯХ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ОТНОШЕНИЯХ С НАСЕЛЕНИЕМ

Рассмотрены сущность и значение законности при принятии и реализации управленческих решений органов внутренних дел в отношениях с населением.

DZHAFAROVA M.V. STATE CONTROL IN MANAGEMENT DECISIONS OF THE LAW-ENFORCEMENT ORGANS ARE CONCERNED WITH THE POPULATION

The essence and value legality are considered at acceptance and realization administrative decisions of law-enforcement organs in attitudes with the population.



I.V. ЗОЗУЛЯ

канд. техн. наук, ст. науч. співр.

Харківський національний університет внутрішніх справ

УДК (477)328.34[65.011.8:354.31]

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ ІV СКЛИКАННЯ ЯК СУБ'ЄКТ РЕФОРМУВАННЯ МВС УКРАЇНИ ТА ІНШИХ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВИ

Розглянуті особливості законодавчої діяльності Верховної Ради України щодо реформування МВС України та інших правоохоронних органів держави, у тому числі, його основні напрямки за проектами Постанови Верховної Ради України за результатами проведення 14.09.2004 року «Дня Уряду».

Удосконалення діяльності правоохоронних органів України здебільшого здійснюється шляхом нормативно-правового регулювання. При цьому «єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України» (ст.75 Конституції України) [1], саме тому законодавчій діяльності Верховної Ради України щодо реформування правоохоронних органів держави сьогодні ми надаємо найбільше значення.

Як раніше ми зазначали, реформування системи МВС України започатковане відповідною Постановою Кабінету Міністрів України у 1996 році [2]. Разом із тим, за Конституцією України до повноважень Верховної Ради України належить: «прийняття законів» (п.3 ст.85), «здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону» (п.13 ст.85), «затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України» (п.22 ст.85), «здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом» (п.33 ст.85), затвердження комітетів Верховної Ради України (ст.89) [1].

Невдовзі закінчується термін дії Верховної Ради України ІV скликання. Тому, на нашу думку, сьогодні є доцільним і своєчасним проведення аналізу її діяльності щодо прилюдно проголошеного в Україні реформування правоохоронних органів держави взагалі, і системи МВС України зокрема, що і є метою статті. Виходячи з того, що деякі питання щодо місця і ролі саме Верховної Ради України в організації боротьби з організованою злочинністю та корупцією були раніше проаналізовані І.В. Бондаренко [3], а нами були досліджені питання пошуку балансу і врівноваженої координації процесу реформування системи МВС України під час реформування правоохоронних органів держави [4, 5], новизна роботи обумовлена відсутністю наукових досліджень діяльності Верховної Ради України стосовно реформування правоохоронних органів держави, і полягає в отриманих висновках та рекомендаціях².

Таким чином, Верховна Рада України наділена й рядом деяких інших повноважень, тому щодо діяльності з удосконалення правоохоронних органів України вважаємо досить показовою влучну думку Л. Полякова та Л.

¹ Тут і далі виділення курсивом наші.

² Крім того, ніколи не слід забувати, що відповідне ефективне законодавче забезпечення є виявом закономірної конкуренції правоохоронних відомств за розподіл загальнодержавних ресурсів, у тому числі, й у галузі реформування.

Шангиної, два фрагменти якої у повній мірі відображають реальний стан, і які ми вважаємо за необхідне навести повністю: «по Конституції, к полномочиям парламента, дающим ему возможности непосредственно или косвенно влиять на деятельность правоохранительных органов, относятся утверждение общей структуры, численности, функций СБУ и МВД Украины, утверждение Госбюджета и контроль над его выполнением, дача согласия на назначение президентом Украины на должность генерального прокурора Украины, а также выражение недоверия генеральному прокурору, что влечет за собой его отставку, осуществление парламентского контроля и пр.

Парламентський контроль над правоохранительними органами теоретически здійснюється профільними парламентськими комітетами, временними слідственними і спеціальними комісіями, Счетной палатой, уповноваженим Верховної Ради по правам человека, а также народними депутатами.

Но после принятия Конституции среди функций парламентских комитетов остались лишь осуществление законопроектной работы, подготовка и предварительное рассмотрение вопросов, отнесенных к полномочиям Верховной Рады. Обращения парламентских комитетов игнорируются, на них отвечают отписками или предоставляют неправдивую информацию, не неся при этом никакой ответственности.

Деятельность временных следственных и специальных комиссий парламента, результаты которой подтвердили их определенную эффективность (особенно в обеспечении гласности при расследовании резонансных дел), законодательно не урегулирована. Соответствующий закон, принятый Верховной Радой, неоднократно ветировался Президентом» [6].

«В целом игнорирование правоохранительными органами запросов со стороны не только парламентских органов и отдельных народных депутатов, но и самого парламента приобретает формы укоренившейся практики. Выразительное свидетельство тому - уклонение первых лиц правоохранительных органов не только от отчетов перед парламентом, но и от информирования его о ходе резонансных дел» [6].

Перейдемо за хронологічним принципом дещо ближче до законодавчої діяльності Верховної Ради України щодо удосконалення та реформування правоохоронних органів держави і, зокрема, МВС України.

1. Законодавча діяльність Верховної Ради України з реформування правоохоронних органів держави.

Постановою Верховної Ради України від 11.06.2002 р., № 14-IV [7] членами відповідних комітетів були обрані народні депутати України: комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності (Деркач Л.В.³, Іванов С.А., Івченко О.Г., Келестин В.В., Мазуренко В.І., Малиновський О.П., Маркуш М.А., Марченко О.В., Нечипорук В.П., Олексіук С.С., Плохой І.І., Потєбенько М.О., Сінченко С.Г., Червоній В.М., Шкіль А.В., Ярославський О.В.); комітету з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією (Борщевський В.В., Буйко Г.В., Грач Л.І., Жванія Д.В., Ігнатенко П.М., Каратуманов

³ Без зазначення виборчого округу та терміну дострокового припинення повноважень окремих депутатів, якщо таке мало місце.

О.Ю., Карнаух М.В., Клименко А.В., Колоніарі О.П., Косьяненко О.В., Миримський Л.Ю., Омельченко Г.О., Развадовський В.Й., Ружицький А.М., Ткаленко О.С., Трофіменко В.В.); комітету з питань національної безпеки і оборони (Беспалов О.П., Бульба С.С., Давимук С.А., Доманський А.І., Жижко С.А., Зубов В.С., Каденюк Л.К., Кирилов В.Д., Кузьмук О.І., Лук'яненко Л.Г., Манчуленко Г.М., Сівкович В.Л., Сімонов В.Д., Чикал А.В.)⁴.

За період з 2002 року до початку листопада 2005 року Верховною Радою України IV скликання з проблем діяльності правоохоронних органів було розглянуто 30 законопроектів⁵, серед яких до діяльності і реформування МВС України та правоохоронних органів слід віднести: «Проект Закону про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (від 13.12.2002 р., реєстраційний № 2115); «Проект Постанови про проекти законів України про цивільний демократичний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави та про демократичний цивільний контроль за військовими формуваннями та правоохоронними органами» (від 27.11.2002 р., реєстр. № 2115/П); «Проект Постанови про прийняття у другому читанні проекту Закону України про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (від 18.06.2003 р., реєстр. № 2115/П1); «Проект Закону про демократичний цивільний контроль за військовими формуваннями та правоохоронними органами» (від 29.10.2002 р., реєстр. № 2115-1); «Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про державний бюджет України на 2003 рік» (щодо встановлення соціальних гарантій військовослужбовцям і працівникам правоохоронних органів» (від 17.03.2003 р., реєстр. № 2644-1); «Проект Постанови про Спеціальну комісію Верховної Ради України з питань демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (від 20.01.2004 р., реєстр. № 4345); «Проект Постанови про прийняття за основу проекту постанови про Спеціальну комісію Верховної Ради України з питань демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (від 12.12.2003 р., реєстр. № 4345/П); «Проект Постанови про неприйнятність проекту Постанови Верховної Ради України про Спеціальну комісію Верховної Ради України з питань демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (від 13.01.2004 р., реєстр. № 4345/П1); «Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо упорядкування діяльності правоохоронних органів» (від 19.03.2004 р., № 5193); «Проект Постанови про відхилення проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо упорядкування діяльності правоохоронних органів» (від 01.04.2004 р., реєстр. № 5193/П); «Проект Постанови про «День Уряду у вересні 2004 року» (щодо реформування правоохоронних органів

⁴ Наведений повний обліковий склад депутатів за відповідними комітетами ВР дозволяє об'єктивно оцінити активність і результативність їхньої роботи в комітетах та відношення до дорученої справи.

⁵ Критерії пошуку: проекти, зареєстровані за всі сесії IV скликання. Назва законопроекту або слова з назви: правоохоронний.

в Україні» (від 21.06.2004 р., реєстр. № 5667), який був трансформований у відповідну постанову [8]⁶; «Проект Постанови про стан реформування правоохоронних органів України та законодавче забезпечення їх діяльності» (від 13.09.2004 р., реєстр. № 6142); «Проект Постанови про стан реформування правоохоронних органів України та законодавче забезпечення їх діяльності» (від 23.09.2004 р., реєстр. № 6142-1); «Проект Постанови про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань перевірки дотримання прав і свобод людини і громадянина у правоохоронній діяльності» (від 20.04.2004 р., № 7393); «Проект Постанови про заслуховування звіту Генерального прокурора України С. Піскуна, Міністра внутрішніх справ України Ю. Луценка, Голови Служби безпеки України І. Дрижчаного, Голови Державної податкової адміністрації України О. Кірсєва, Голови Державної Митної служби України О. Єгорова щодо стану правоохоронної діяльності в Україні і розслідування резонансних кримінальних справ» (від 30.09.2005 р., реєстр. № 8220).

Так, Проект № 2115 від 13.12.2002 р. був поданий Крючковим Г.К., Андрєсюком Б.П. з профільних комітетів: з питань національної безпеки і оборони, з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності та з питань бюджету; Проект № 5667 від 21.06.2004 р. - поданий Мойсиком В.Р., Маркуш М.А. з профільних комітетів: з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, з питань свободи слова і інформації, з питань бюджету; Проект № 6142 від 13.09.2004 р. - Мойсиком В.Р., Бандуркою О.М., Мазуренко В.І., Нечипорук В.П. з профільного комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності⁷; Проект № 6142-1 від 23.09.2004 р., поданий Зваричем Р.М. з профільного комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності.

Окремої уваги заслуговує також ряд інших законопроектів щодо діяльності правоохоронних органів, наприклад, «Проект Постанови про направлення депутатського запиту народного депутата України Добкіна М.М. Президенту України (щодо порушення окремими посадовими особами МВС України та Служби безпеки України законодавства при зарахуванні Черьомухіна М.П. до органів МВС та СБУ)» (від 24.06.2005 р., реєстр. № 7724)⁸.

2. Законодавчі перипетії у діяльності Верховної Ради України щодо реформування МВС України та інших правоохоронних органів держави.

Верховна рада України реформування правоохоронних органів на початку своєї каденції пов'язувала з їх пристосуванням, як і Збройних Сил України, до стандартів НА-

ТО⁹. Це було, зокрема, в руслі тих політичних спрямувань, яких дотримувалося керівництво держави. Так, постановою від 21.11.2002 р. за № 233-IV Верховної Ради України були прийняті «Рекомендації парламентських слухань про взаємодієносини та співробітництво України з НАТО» [9], п.1.2 яких рекомендовано «до кінця третьої сесії Верховної Ради України четвертого скликання розглянути і прийняти у новій редакції Концепцію національної безпеки України... , закон про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави»; «1.6. Протягом першого півріччя 2003 року провести парламентські слухання з порядком денним «Реформування та розвиток правоохоронних органів і спецслужб України в контексті євроатлантичної інтеграції»; а Кабінету Міністрів України визначити пріоритетними (за п.36) «забезпечення максимальної прозорості бюджетів на... правоохоронну діяльність»^{10,11}, для чого «до березня 2003 року провести спеціальні засідання Урядового комітету з питань оборони, оборонно-промислового комплексу та правоохоронної діяльності...». Принаймні, питання реформування правоохоронних органів держави в рамках реформування сектору безпеки, «підготовки громадянського персоналу для роботи в структурах оборони і безпеки, оптимізація допомоги Україні со стороны стран-членов НАТО в проведенні реформ» неодноразово розглядалися й у останні роки¹².

Аналіз первинних пропозицій Г.К. Крючкова та Б.П. Андрєсюка щодо раніше названого Проекту № 2115 від 13.12.2002 р. свідчить про досить слушно передбачене перенесення акценту стосовно діяльності реформуваних правоохоронних органів держави під контроль громадськості у Законі про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави.

Але щодо погодження цього законопроекту згідно з пп.«в» ст.2 Указу Президента «Про заходи щодо подаль-

⁹ Що при кінці 2005 – на початку 2006 років починає викликати незадоволення населення.

¹⁰ Що із врахуванням зауважень ще у 2002 році Рахункової палати України щодо діяльності МВС України потребує на більш ретельний подальший аналіз – *див.*, наприклад, роботу: Проржавний фінансовий механізм, або Чи потрібен один офіцер на три курсанти? /Рахункова палата України. -Режим доступа: http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=38608&cat_id=34666. -17.12.2002.

¹¹ Про фінансові зловживання в системі МВС України у 2003 році *див.*, наприклад, в роботі: Симоненко В.К. Про результати перевірки використання коштів, виділених у 2003 році з Державного бюджету України на підготовку кадрів для органів внутрішніх справ вищими закладами освіти Міністерства внутрішніх справ України /Підготовлено департаментом контролю вилатків на судову владу, оборону, правоохоронну діяльність та безпеку держави і затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 15.06.2004 № 12-1. -Київ: Рахункова палата України, 2004. – Вип.12. -Режим доступа: http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/showHidden=1&art_id=157821&cat_id=38962&ctime=1095065444339. Або інший документ: Счетная палата «наехала» на МВД /proUA.com. -Режим доступа: <http://ru3.proua.com/news/2004/06/22/102458.html>. -22.06.2004.

¹² Як за роботою: В Брюсселе состоялось пятое заседание Совместной рабочей группы Украина-НАТО по вопросам военной реформы. -Режим доступа: http://www.president.gov.ua/ru/news/data/4_2714.html. -28.07.2005.

⁶ Пунктом 1 порядку денного Дня Уряду було зазначено питання «Про стан реформування та законодавче забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні», пунктом 2 Кабінет Міністрів України був зобов'язаний «визначити доповідачів та підготувати аналітичні та довідкові матеріали», пунктом 3 відповідальність покладена на комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності.

⁷ *Див.* Проходження законопроекту. -Режим доступа: http://www.rada.gov.ua:8080/pls/zweb/webproc4_1?id=&pf3511=18865. За документом же doc_56340 за адресою: <http://www.rada.gov.ua> у якості авторів законопроекту подані Мойсик В., Сінченко С., Червоний В., Бандурка О., Нечипорук В., Маркуш М.

⁸ *Див.*, зокрема: http://www.rada.gov.ua:8080/pls/zweb/webproc4_1?id=&pf3511=25002.

шого зміцнення обороноздатності держави» від 06.12.2001 р., № 1195, за повідомленням колишнього міністра юстиції О. Лавриновича, виявилися «заінтересованими органами, які не висловили своєї позиції щодо проекту Закону і вважаються такими, що погодити без зауважень... Міністерство фінансів, Міністерство внутрішніх справ»¹³, Міністерство закордонних справ»

До того ж, як свідчить практика, МВС України, всупереч численним заявам його керівництва засобом масової інформації про інтенсифікацію висування тих чи інших заходів із власного реформування (розвитку, реорганізації, трансформації, модернізації¹⁴ тощо), не приймало активної участі в їхньому належному правотворчому закріпленні¹⁵. Тому існуючі правові прогалини щодо реформування системи МВС України досі не заповнені, на відміну від деяких інших правоохоронних органів. МВС України не користувалося й правом та доцільністю прийняття сумісних нормативних, наприклад, з Міністерством фінансів України тощо, актів з питань реформування¹⁶. А взагалі, на нашу думку, МВС України потребує нагальної систематизації діючих нормативно-правових актів щодо реформування, бо складається думка, що керівництво міністерства належним чином з ними не знайоме¹⁷. Так, станом на 03.12.2005 року, зокрема, законодавча база Верховної Ради України, за якою стосовно МВС України налічувалося 434 документи, за якими до реорганізації діяльності органів, служб і підрозділів системи МВС України можна віднести тільки окремі, наприклад, накази МВС України «Про внесення змін до Інструкції про організацію діяльності міліції охорони Державної служби охорони при МВС України» від 13.10.2005 р., № 879; «Про затвердження Положення про

Департамент Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ» від 13.10.2005 р., № 878; «Про затвердження Тимчасового положення про організацію служби спеціальних моторизованих військових частин міліції, військових частин спеціального призначення та підрозділів оперативного призначення внутрішніх військ МВС України» від 05.07.2005 р., № 521.

Проект Постанови Верховної Ради України «Про Спеціальну комісію Верховної Ради України з питань демократичного цивільного контролю над Военною організацією і правоохоронними органами держави» від 20.01.2004 р., реєстр. № 4345 перетерпів декілька подань його авторів. Зокрема, у Положенні про Спеціальну комісію... напрямками діяльності Спеціальної комісії (р.ІІІ) позначено контроль за реформуванням правоохоронної системи з метою підвищення ефективності її діяльності на основі оптимізації структури, підвищення рівня координації діяльності правоохоронних органів, покращення їх фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового і кадрового забезпечення¹⁸; «реалізацією заходів щодо реформування правоохоронної системи»¹⁹.

Тобто, по-перше, народними депутатами України не практикується відстоювання власної, більш ранньої позиції щодо формулювання окремих положень законопроекту²⁰ – йде нівелювання заходів із реформування правоохоронних органів держави взагалі. По-друге, як ми вважаємо, фактично означена Спеціальна комісія... у значній мірі дублювала би вже створену у 2001 р. Комісію з реформування правоохоронних органів в Україні (з 2005 р. – Міжвідомчу комісію з питань реформування правоохоронних органів) [4], про що, на диво, не помічено у Висновку на проект Постанови Верховної Ради України «Про Спеціальну комісію Верховної Ради України з питань демократичного цивільного контролю над Военною організацією і правоохоронними органами держави» [11].

Особливу суперечливість викликав висунутий народними депутатами України Соболевим С., Філенком В. «Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо упорядкування діяльності правоохоронних органів» (від 19.03.2004 р., № 5193)²¹, сутність якого полягає у пропозиції «з метою реформування системи правоохоронних органів України, що має на меті підвищення ефективності їх роботи, недопущення випадків порушення конституційних прав та свобод громадян України, раціональне використання коштів Державного бюджету України, посилення контролю за дотриманням законності з боку працівників правоохоронних органів» ліквідувати інститут податкової міліції в Україні, як невідповідний Закону України «Про міліцію», такий, що «не виконує основні завдання, які відносяться до сфери повноважень міліції», «незаконними методами втручається в особисте життя громадян, руйнує підприємства та являє пряму загрозу функціонування підприємництва в Україні».

¹³ Вже не дивно є характерна для МВС України типова індивідуальність не погоджувати законопроекти, які мають відношення до надзвичайно важливого напрямку власної діяльності – бути «заінтересованим органом, який не висловив своєї позиції»! - див. документ doc_25047 за адресою: <http://www.rada.gov.ua>. До того ж, серед розробників законопроекту чомусь не було представників МВС України – (документ doc_25048 за адресою: <http://www.rada.gov.ua>), хоча за пояснювальною запискою О. Лавриновича від 16.09.2002 р. до проекту, «до правоохоронних органів віднесено... органи внутрішніх справ» (документ doc_25049 за адресою: <http://www.rada.gov.ua>).

¹⁴ У будь-якому доступному розумінні або синонімічному вигляді.

¹⁵ Ще раз підкреслимо – мова поперед усього йде про проблеми реформування системи МВС України, а не про загальну кількість у 22 закони стосовно тієї чи іншої діяльності міліції, що були, за словами М.В. Корнієнка, прийняті на сесіях 3-4 скликань, і до того визнані ним же самим як недостатні – «тому МВС ініціювало в уряді підготовку законопроекту про органи внутрішніх справ України» [10]. Тобто, ініціативи або так і залишилися ініціативами, або оголошені прилюдно заходи не були належним чином обгрунтовані та підготовані, або свідчили тільки про намір чи сприяли іншим цілям, тому й не витримали підтримку часом. Принаймні про потребу з прийняття того ж закону «Про органи внутрішніх справ» йдеться вже декілька років.

¹⁶ І це, як нами раніше зазначалося, на фоні численних недоліків, виявлених Рахунковою палатою України.

¹⁷ Хоча у 2004 році М.В. Корнієнко й зазначав, що «провели ревізію відомчих актів. 600 наказів і інструкцій та настанов впорядковано до 30», «серед головних проблем перетворень - недосконалість правової бази нашої діяльності. Працюємо і на цьому напрямку» [10].

¹⁸ Документ doc_42316[1] за адресою: <http://www.rada.gov.ua>.

¹⁹ Документ doc_46192 за адресою: <http://www.rada.gov.ua>.

²⁰ Це свідчить про непродуманість першого варіанту законопроекту, певну ситуаційність. Складається навіть враження про важливість для його авторів самого процесу, а не результату.

²¹ Див. документ: doc_49147[1] за адресою: <http://www.rada.gov.ua>.

²² Див. роботу: Пояснювальна записка до проекту Закону

Констатуючи тільки факти, ми не ставимо за мету коментування положень як цього, так і іншого проекту Постанови Верховної Ради України «Про відхилення проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо упорядкування діяльності правоохоронних органів», поданого В.Р. Мойсиком, М.А. Маркуш та ін., за останнім з яких - за мотивами відсутності у «підрозділів органів внутрішніх справ... необхідної матеріальної бази та відповідного досвіду у боротьбі із злочинами, скоєними у податковій сфері» Комітетом з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності рекомендовано проект відхилити²³.

3. Основні напрямки реформування правоохоронних органів в Україні за проектами Постанови Верховної Ради України за результатами проведення 14.09.2004 р. «Дня Уряду».

24.06.2004 р. Верховна Рада України постановила «Провести «День Уряду України» у Верховній Раді України 14 вересня 2004 року з порядком денним: «Про стан реформування та законодавче забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні»²⁴. На засіданні були присутні 411 народних депутатів, при цьому як загальний недолік можна зазначити його ігнорування *першими особами правоохоронних відомств*, у тому числі й міністром МВС України М.В. Білокоєм - через власну відсутність - розглядуваного питання з реформування правоохоронних органів держави. На думку В. Варбанця, «основним вопросом в теме реформирования правоохранительных органов в Украине, как обычно, стала проблема финансирования. Так, замы в чинах сетовали на *ограниченность бюджета-2004*, поясняя присутствующим, что эффективная эксплуатация материально-технической базы и переход к новым технологиям становятся невозможными из-за неполного финансирования сферы дубинок и сапог» [12].

Прокоментуємо коротко результати обговорення Верховною Радою України на Дні Уряду 14.09.2004 р. питання «Про стан реформування правоохоронних органів України та законодавче забезпечення їх діяльності» [10].

На думку Р.М. Зварича, уряд проігнорував парламент, не надіславши не тільки перших осіб відповідних міністерств, але й будь-якої інформаційної довідки з розглядуваного питання; О.П. Малиновський зауважив, що міністр МВС України М.В. Білокоєм 1,5 роки не приходить на засідання Комітету по законодавчому забезпеченню діяльності правоохоронних органів; Корнієнко М.В. доповів стан справ з діяльності органів, підрозділів та служб системи МВС України - оновлення структури ОВС і ВВ, «до категорії цивільних вже переведено 11 тисяч посад начальницького складу», «скорочено 10 генеральських посад та близько тисячі полковничих», «акцент робиться на зміцненні підрозділів, які безпосередньо працюють з насе-

ленням», («квінтесенцією реформ є зміни підходів до роботи з персоналом»), «опрацьовується питання утворення на базі всіх галузевих вузів двох провідних навчально-наукових комплексів», потреба у «належному фінансово-матеріальному забезпеченню», «серед провідних напрямів реформування залишається демілітаризація міліції, забезпечення технологічної і кадрової оснащеності»²⁵.

Проект Постанови Верховної Ради України «Про стан реформування правоохоронних органів України та законодавче забезпечення їх діяльності» (реєстр. № 6142 від 13.09.2004 р.)²⁶ констатує, що «зміни, які відбуваються у функціонуванні правоохоронних органів, лише *частково можуть бути визнані їх реальним реформуванням*», «відсутня системність розвитку правоохоронної сфери... науково-обґрунтована ідеологія та цілісна концепція», «простежується тенденція до політизації правоохоронних органів». Запропоновано вважати «роботу Кабінету Міністрів України... недостатньою»; Кабінету Міністрів України до 01.01.2005 року - розглянути Концепцію реформування правоохоронної системи України та проекти супровідних законів, вирішити питання соціального та пенсійного забезпечення, скасувати «відомчі накази про створення служб і підрозділів, які не передбачені чинним законодавством України», до 01.07.2005 року - «завершити реформування галузевої освіти та оптимізацію мережі навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ шляхом скорочення таких закладів і створення двох навчально-наукових комплексів²⁷...». Окремі доручення за проектом Постанови стосувались Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності.

Достатньо цікавою з цього приводу є пропозиція керівника Головного науково-експертного управління А.Р. Мацюка із «визначення функцій МВС України» та розмежування військових формувань і правоохоронних органів²⁸.

У проекті Постанови Верховної Ради України «Про стан реформування правоохоронних органів України та законодавче забезпечення їх діяльності» (реєстр. № 6142-1 від 13.09.2004 р.)²⁹ зазначається, що «*проводиться імітація реформування*,... реанімується репресивна функція правоохоронних органів», «простежується тенденція до політизації правоохоронних органів та органів прокуратури»³⁰. Пропонується «роботу Кабінету Міністрів України... визнати незадовільною», «відправити у відставку Міністра внутрішніх справ України»³¹.

Разом із тим, як не дивно, *Верховна Рада України не прийняла жодної постанови за проектами № 6142 і № 6142-1 «Про стан реформування правоохоронних органів*

України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо упорядкування діяльності правоохоронних органів» (doc_49182 та doc_49182[1] за адресою: <http://www.rada.gov.ua>).

²³ Див. документи: doc_49309[1], doc_49314, doc_49972, doc_49972[1], doc_50016[1] за адресою: <http://www.rada.gov.ua>. До речі, саме цей період законотворчого протистояння у діяльності Верховної Ради України якимось пройшов непоміченим серед дослідників і не обговорювався у ЗМІ.

²⁴ Постанова Верховної Ради України «Про «День Уряду України» у вересні 2004 року» від 24.06.2004 р., № 1848-IV // ВВР України. -2004. -№ 47. -Ст.518.

²⁵ На нашу думку, інформація подана більше у постановочному сенсі, а ні у звітному про виконану міністерством роботу з проблем реформування органів, підрозділів та служб системи МВС України.

²⁶ Див. документи doc_56340 та doc_56339 за адресою: <http://www.rada.gov.ua>.

²⁷ На базі НАВСУ та НУВС (використана діюча на той час стара назва відомчих ВНЗ).

²⁸ Документ doc_56588 за адресою: <http://www.rada.gov.ua>.

²⁹ Документ doc_56795 за адресою: <http://www.rada.gov.ua>.

³⁰ Звертаємо увагу читачів на збіг саме цієї тези у двох проектах.

³¹ У інших резолютивних частинах проектів тексти ідентичні.

України та законодавче забезпечення їх діяльності»³². Хоча й взагалі, як трохи пізніше зазначив голова Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності В.Р. Мойсик, «протягом четвертого скликання Верховної Ради України на розгляді у Комітеті було 663 законопроекти, за якими Комітет визначено головним», але «17 проектів постанов з питань контролю за виконанням законів України - не підтримані (наприклад, проекти постанов стосовно дій, що мали місце 14 травня 2003 року в Київському слідчому ізоляторі, реєстраційний номер 3498; про стан реформування правоохоронних органів України та законодавче забезпечення їх діяльності, реєстраційний номер 6141³³, про інформацію Кабінету Міністрів України про стан аварійності на автошляхах України та невідкладні заходи щодо підвищення безпеки дорожнього руху, реєстраційний номер 8264 тощо)» [13].

Він же зазначав, що «комітет систематично готував та проводив слухання у комітеті, науково-практичні конференції та «круглі столи» з питань удосконалення кримінального, адміністративного та кримінально-виконавчого законодавства, діяльності правоохоронних органів», зокрема, «Про стан правопорядку в Україні», «Про дотримання Конституції України та виконання органами внутрішніх справ Закону України «Про міліцію»; «Реформування системи правоохоронних органів України та міжнародний досвід трансформації поліції в країнах Центральної і Східної Європи» [13].

Додамо, що 05.10.2004 р. у Верховній Раді України поіменне голосування проекту № 6142 Постанови «Про стан реформування правоохоронних органів України та законодавче забезпечення їх діяльності» дало наступні результати (рішення не прийнято): за – 96, проти – 2, утрималися – 4, не голосували – 192 при загальній кількості присутніх 294 народних депутати [14]. При цьому на засіданні Верховної Ради України, де відбувалося голосування, ряд провідних фахівців, у тому числі, й автори проекту № 6142 О.М. Бандурка, В.І. Мазуренко були відсутні; В.П. Нечипорук – не голосував, і тільки В.Р. Мойсик був «за»³⁴. Досить показовим є те, що народні депутати України груп «Демократичні ініціативи» та «Союз», фракції політичної партії «Трудова Україна» та Соціал-демократичної партії України (о) були у повному складі відсутні; фракція «Наша Україна»: за – 2, проти – 1, утрималися – 3, не голосували – 93, відсутні – 1. А з усіх трьох комітетів Верховної Ради, що мають відношення до парламентського забезпечення правоохоронної діяльності, за проект № 6142 голосували 9 народних депутатів України, не голосували 18 і 11 були відсутніми (див. табл.)³⁵.

³² В. Варбанець з цього приводу зазначає, що «день правительства в Верховній Раді на зтот раз закончилось без прийняття яких-либо документів. Но и информации, полученной от министров с их замами, хватило, чтобы понять: правительство не намерено (по крайней мере в ближайшее время) трудиться в поте лица» [12].

³³ В оригіналі помилково вказаний не той номер - мабуть, мова йде про Проект реєстр. № 6142.

³⁴ З огляду на зауваження виноска 7, Сінченко С.Г. і Маркуш М.А. – «за», Червоний В.М. – не голосував.

³⁵ Таблиця побудована за даними джерел [7, 14, 15], де певні показники щодо деяких народних депутатів України на жаль відсутні.

Рішення за поіменним голосуванням проекту № 6142-1 Постанови також не було прийнято: за – 201, проти – 0, утрималися – 0, не голосували – 93 при загальній кількості присутніх 294 народних депутати [15]. У таблиці надані також результати поіменного голосування за проект № 6142-1: за – 21, не голосували – 6 і 11 були відсутніми.

Підсумовуючи, слід зазначити, що за проект № 6142-1, як більш досконалий на думку народних депутатів України з профільних комітетів Верховної Ради України, було подано значно більшу кількість голосів «за». Але разом із тим, результати подальшого голосування про повернення до розгляду означених проектів розподілилися так: за – 209, проти – 0, утрималися – 1, не голосували – 83, всього – 293³⁶.

Майже півтора роками пізніше – як на нас, досить рідко з огляду на важливість для держави проблеми - 11.10.2005 р. Верховна Рада України провела черговий День Уряду з порядком денним «Про стан аварійності на шляхах України та невідкладні заходи з підвищення безпеки дорожнього руху» [16]. Зокрема, міністр транспорту В. Бондар зауважив, що для виправлення ситуації необхідно реформувати систему управління безпекою дорожнього руху³⁷; міністр МВС України Ю. Луценко серед недоліків, «які заважають міліції по забезпеченню безпеки дорожнього руху», назвав «не відповідність організаційної структури спеціальних підрозділів сучасним вимогам»³⁸, застарілу домінують суб'єктивного людського фактору при здійсненні контролю за дорожнім рухом, або застарілу звичку хабарництва на дорогах»³⁹. Крім того, він підтвердив упевненість народних депутатів України, що прийняття відомого указу Президента України В. Ющенка про реорганізацію системи ДАІ на стан безпеки дорожнього руху, «звичайно, вплинуло, якоюсь мірою призвело до погіршення дорожньої дисципліни, і як наслідок деякого зростання кількості ДТП з потерпілими»⁴⁰.

³⁶ Див. роботу: Поіменне голосування про повернення до розгляду проектів Постанови про стан реформування правоохоронних органів України та законодавче забезпечення їх діяльності. – Режим доступу: http://193.19.152.10:7777/pls/radac_gs09/g_frack_list_n?ident=13679&kit=66.

³⁷ За свідощтвом ЗМІ, він навіть відповів на запитання народних депутатів, «скільки коштів розкрадено на будівництві автодороги Київ-Одеса» - а де ж результати розслідувань з цього приводу МВС України?

³⁸ Ось і один з напрямків реформування служби.

³⁹ Особливо дивує саме останнє, бо міліція, як було неодноразово протягом року заявлено, досить успішно бореться з хабарництвом. До того ж, суб'єктами хабарництва у даному випадку є безпосередньо самі працівники ДАІ!

⁴⁰ При цьому, це «деяке зростання кількості ДТП з потерпілими» становило: «У першу декаду серпня ріст аварійності в порівнянні з аналогічним періодом минулого року склав плюс 34 відсотків, значно зросли ДТП і з смертельними випадками і пораненими» [16].

⁴¹ Викликає подив і впевненість міністра у тому, «що ця реорганізація завершується в 20-х числах поточного місяця. Вона зводиться не до звільнення з роботи 10 тисяч працівників, а до передачі їх в постову патрульну службу, ще 2 тисячі людей працюватимуть у новоствореній дорожній міліції, решта людей будуть забезпечувати тили: це і МРЕО, і екзаменати, і багато інших, техноляди тощо» - на нашу думку, реорганізація ДАІ ще далеко не є і не буде у найближчий час завершеною.

Таблиця – Результати поіменного голосування народних депутатів-членів окремих комітетів Верховної Ради України за проекти реєстр. № 6142 та 6142-1

Прізвище депутата	Проект реєстр. № 6142					Проект реєстр. № 6142-1				
	«За»	«Про-ти»	«Утри-мали-ся»	«Не голо-сував»	«Від-сутній»	«За»	«Про-ти»	«Утри-малися»	«Не голо-сував»	«Відсут-ний»
Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності										
Деркач Л.В.				+		+				
Іванов С.А.				+		+				
Івченко О.Г.				+		+				
Келестин В.В.										
Мазуренко В.І.					+					+
Малиновський О.П.				+		+				
Маркуш М.А.	+					+				
Марченко О.В.										
Нечипорук В.П.				+					+	
Олексіюк С.С.				+		+				
Плохой І.І.					+					+
Потебенко М.О.					+					+
Сінченко С.Г.	+					+				
Червоний В.М.				+		+				
Шкіль А.В.	+					+				
Ярославський О.В.					+					+
Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією										
Борщевський В.В.	+					+				
Буйко Г.В.	+					+				
Грач Л.І.	+					+				
Жванія Д.В.				+		+				
Ігнатенко П.М.				+		+				
Каратуманов О.Ю.					+					+
Карнаух М.В.				+		+				
Клименко А.В.				+		+				+
Колоніарі О.П.				+				+		
Косьяненко О.В.					+					+
Миримський Л.Ю.					+					+
Омельченко Г.О.				+		+				
Развадовський В.Й.				+				+		
Ружицький А.М.										
Ткаленко О.С.										
Трофименко В.В.				+		+				
Комітет з питань національної безпеки і оборони										
Беспалов О.П.					+					+
Бульба С.С.				+		+				
Давимук С.А.										
Доманський А.І.	+							+		
Жижко С.А.										
Зубов В.С.				+				+		
Каденюк Л.К.				+				+		
Кирилов В.Д.										
Кузьмук О.І.					+					+
Лук'яненко Л.Г.										
Манчуленко Г.М.				+		+				
Сівкович В.Л.	+					+				
Сімонов В.Д.	+					+				
Чикал А.В.					+					+
ВСЬОГО:	9			18	11	21		6		11

Заслужують на окрему увагу кардинальні пропозиції з напрямів реформування ДАІ, що були висунуті на цьому Дні Уряду головою Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності В. Мойсиком: «створення системи державного управління безпекою дорожнього руху; проведення суцільного обстеження стану магістралей, автошляхів, доріг і вулиць, обладнання

їх необхідними дорожніми знаками і розмітками, світлофорами тощо. Необхідно також реорганізувати систему підготовки водіїв, передбачивши з цією метою переатестацію автошкіл на державному, а не на відомчому рівні. На державному рівні розробити та упровадити систему виховання пішоходів, насамперед, спрямовану на виховання у них цивілізованої поведінки, як учасників дорож-

нього руху. Запровадити на державному рівні нові сучасні вимоги до характеристик і технічного стану транспортних засобів, відповідно до вимог міжнародних конвенцій про дорожній рух, угод, стандартів, директив та технічних регламентів. Розробити єдину методологію експертно-аналітичного дослідження дорожньо-транспортних пригод, єдиний їх реєстр та гармонізованість з ЄС, стандарти щодо використання статистичних даних про дорожньо-транспортні пригоди» [16].

4. Щодо діяльності та статусу Тимчасових слідчих та Спеціальних комісій при Верховній Раді України.

Оскільки ми розглядаємо діяльність Верховної Ради України, то важливим, на наш погляд, є також наступне. Ст.89 Конституції України Верховній Раді України «для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес», надана можливість створення *тимчасових слідчих комісій*. Не заперечуючи доцільність та правомочність їх створення за суттю, хотілося би звернути увагу на *особливий слідчий статус таких комісій*, який принаймні припускає або навіть вимагає залучення до роботи таких комісій осіб, що знайомі з основами оперативно-розшукової діяльності⁴². Народні депутати України, як правило, не є такими фахівцями і не мають належної освіти (хоча п.3 ст.6 Закону України «Про статус народного депутата України» [17] й зобов'язує брати участь народних депутатів «у роботі комітетів, тимчасових спеціальних комісій, *тимчасових слідчих комісій*, утворених Верховною Радою України», а ст.14 надає їм такі права), та й, на нашу думку, не припустимим є надзвичайно спрощений допуск їх до державних таємниць у вигляді тільки підписки про їх нерозголошення⁴³, при тому, коли аналогічний допуск інших громадян України до таємниці обставлений складними багаторівневими перевітками^{44, 45}. Тому, з перебігу на загальну тенденцію у державі до скорочення будь-яких слідчих органів, виходимо з пропозицією дещо упорядкувати назву таких комісій як, наприклад, *тимчасову дорадчу комісію*.

⁴² Див., наприклад, Постанову Верховної Ради України «Про утворення *Тимчасової слідчої комісії* Верховної Ради України з питань вивчення ситуації у зв'язку з проведенням у червні 2003 року позачергових виборів міського голови м. Мукачеве Закарпатської області та забезпечення конституційних прав громадян під час виборів, фактів *порушення правоохоронними органами виборчого законодавства України*» від 11.07.2003 р., № 1134-IV // ВВР України. -2004. -№ 8. -Ст.71. Або Постанову Верховної Ради «Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань перевірки дотримання конституційних прав і свобод людини і громадянина» від 21.04.2005 р., № 2542-IV // ВВР України. -2005. -№ 20. -Ст.291. Завданням цієї комісії, зокрема, за Постановою від 11.07.2003 р., № 1134-IV є «перевірити скарги та свідчення, ...проаналізувати законність дій», за Постановою від 21.04.2005 р., № 2542-IV – фактично взагалі завдання не конкретизоване!

⁴³ П.3 ст.19 закону [17].

⁴⁴ Що підтверджується і деякими позиціями п.3 ст.17 закону [17].

⁴⁵ До речі, ми вважаємо доцільним змінити норму п.5 ст.10 Закону України «Про статус народного депутата України» стосовно того, що «народні депутати не несуть юридичної відповідальності за... висловлювання у Верховній Раді України та її органах...» - бо саме «як представник Українського народу і уповноважений ним...» (за ст.1 цього ж Закону), на нашу думку, як представник влади *народний депутат зобов'язаний нести повну юридичну відповідальність за свої дії та висловлювання*.

Ще одне з питань, що у зв'язку з цим додатково потребує узгодження - це *критерії створення Верховною Радою України означених тимчасових слідчих комісій*⁴⁶. Так, з приводу загострення міжконфесійних конфліктів в Україні та *дій правоохоронних органів* і органів місцевої влади щодо релігійних громад села Рохманів Шумського району та села Стінка Бучацького району Тернопільської області було Верховною Радою України *направлено Президенту України лише депутатський захист групи народних депутатів України*⁴⁷. З приводу *застосування правоохоронними органами сили до народних депутатів України* у м. Ужгороді, що супроводжувався «грубим порушенням конституційних прав та свобод людини і громадянина... неналежним контролем за діями правоохоронних органів прокуратурою...», грубим порушенням спеціальними підрозділами міліції вимог статті 80 Конституції України» - без додаткового розслідування обставин справи прийнята Постанова Верховної Ради України^{48, 49}.

Наочним прикладом потреб саме у таких критеріях є інша спроба створення Спеціальної комісії Верховної Ради України з питань демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави⁵⁰ (проект Постанови Верховної Ради України від 07.11.2003 р., № 4345), як виявилось, в обхід обмежувачих приписів шляхом створення дублюючої структури, до того ж, «не тимчасово, а на весь строк повноважень Верховної Ради України відповідного скликання».

Наприкінці зазначимо, що В.Р. Мойсик вважає, що «серед основних проблем, які потребують подальшого вирішення у сфері законодавчого забезпечення правоохо-

⁴⁶ У чинній редакції назви комісії.

⁴⁷ Постанова Верховної Ради України «Про направлення депутатського запиту групи народних депутатів України Президенту України» від 19.10.2005 р., № 2991-IV. Невже «загострення міжконфесійних конфліктів в Україні та дій правоохоронних органів» не «становить суспільний інтерес» та не потребує ретельного вивчення їх причин для запобігання у майбутньому?

⁴⁸ Постанова Верховної Ради України «Про ситуацію, що склалася у зв'язку із застосуванням правоохоронними органами сили до народних депутатів України у м. Ужгороді» від 01.06.2005 р., № 2614-IV // ВВР України. -2005. -№ 23. -Ст.326.

⁴⁹ Зокрема, щодо проекту Постанови Верховної Ради України «Про створення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з розслідування подій у місті Суми та Сумській області, обставин, що їм передували та фактів порушень Конституції та законів України з боку місцевих правоохоронних органів» від 12.08.2004 р., реєстр. № 6043, завдання комісії полягає у «встановленні фактів порушення...» (документ doc_55612 за адресою: <http://www.rada.gov.ua>). При цьому у Висновку на проект № 6043 вказано, що «завдання та коло повноважень таких комісій визначаються Верховною Радою при їх створенні» (документ doc_55912 за адресою: <http://www.rada.gov.ua>).

⁵⁰ Див. негативний висновок керівника Головного науково-експертного управління А.Р. Машко до № 4345 від 20.01.2004 р. [11] та проект Ю. Кармазіна, голови Підкомітету з питань законотворчості, систематизації законодавства України та узгодження його з міжнародним правом Комітету з питань правової політики від 25.12.2003 р. (документ doc_45960[1] за адресою: <http://www.rada.gov.ua>) щодо Постанови Верховної Ради України «Про неприйнятність проекту Постанови Верховної Ради України «Про спеціальну комісію Верховної Ради України з питань демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (від 13.01.2004 р., реєстр. № 4345/П1).

ронної діяльності, ...є... *затвердження загальної структури, чисельності всіх правоохоронних органів*, визначити виключний перелік правоохоронних органів, які за чинним законодавством змішуються з контролюючими та іншими державними органами, визначити перелік посад працівників, які займаються правоохоронною діяльністю і на цій основі забезпечити їх грошове і пенсійне забезпечення» [13].

На жаль, заходи з удосконалення діяльності правоохоронних органів держави та їх подальшого реформування, у тому числі, й зусилля Верховної Ради України у цьому напрямку, виявилися недостатніми. Наша абсолютна впевненість у тому обгрунтована назрілою в державі *потребою (і подальший реальній появі) раніше названого проекту від 30.09.2005 р., реєстр. № 8220 із заслуховування звіту посадовців правоохоронних органів (включаючи Міністра МВС України) щодо стану правоохоронної діяльності в Україні і розслідування резонансних кримінальних справ через вкрай незадовільний стан правоохоронної діяльності, бо «подальше зволікання з вирішенням цієї проблеми лише загострюватиме ситуацію»*.

Висновки.

1. Законотвора діяльність Верховної Ради України IV скликання як суб'єкта реформування МВС України та інших правоохоронних органів держави не є плановою, носить стихійний, не узгоджений з потребами сьогодення, характер. Верховна Рада України IV скликання не вирішила наболілих проблем реформування МВС України та інших правоохоронних органів держави. Законодавча ініціатива окремих народних депутатів України з означених питань здебільшого ситуативна, іноді юридично непрофесійна і не доводиться до логічного завершення.

2. Доцільним є упорядкування назви утворених при Верховній Раді України тимчасових слідчих комісій як тимчасові дорадчі тощо, а також узгодження критеріїв створення їх та спеціальних комісій Верховною Радою України.

3. МВС України фактично усунулося від заповнення правових прогалин із реформування системи, не приймаючи належної участі в правотворчій роботі як відповідних комітетів Верховної Ради України, так і не висуваючи власних обгрунтованих пропозицій, з питань, що безпосередньо стосуються оголошеного реформування. І це при тому, що відчувається нагальна потреба у перегляді, оновленні та систематизації діючих нормативно-правових актів щодо реформування, а також у доведенні проектів нормативних актів та їх обговоренні громадськістю, наприклад, на сайті ДЗГ МВС України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // ВВР України. -1996. -№ 30. -Ст.141 (із змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 р., № 2222-IV // ВВР України. -2005. -№ 2. -Ст.44).

2. Венедіктов В.С., Зозуля І.В. Проблеми реформування системи МВС України: Монографія. -Ужгород: ВАТ «Патент», 2005. -216 с.

3. Бондаренко І.В. Місце та роль Верховної Ради України в організації боротьби з організованою злочинністю та корупцією // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). -2004. -№ 10. -Режим доступу: http://mndc.naiuu.kiev.ua/Gumal/10text/g10_12.htm.

4. Зозуля І.В. Пошук балансу і врівноваженої координації процесу реформування системи МВС України під час реформування правоохоронних органів держави [Електронний ресурс] // Форум права. -2005. -№ 1. -С.35-43. -Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2005-1/05zivpod.html>.

5. Зозуля І.В. Досвід України в реформуванні системи Міністерства внутрішніх справ: вимір 2002-2005 років // Право і безпека. -2005. -Т.4. -№ 6. -С.62-73.

6. Поляков Л., Шангина Л. Правоохоронительные органы Украины: контролируемая бесконтрольность // Зеркало недели. -12-18.06.2004. -№ 23.

7. Постанова Верховної Ради України «Про обрання народних депутатів України членами комітетів Верховної Ради України четвертого скликання» від 11.06.2002 р., № 14-IV // ВВР України. -2002. -№ 34. -Ст.255 (із змінами, внесеними наступними Постановами ВР).

8. Постанова Верховної Ради України «Про «День Уряду України» у вересні 2004 року» від 24.06.2004 р., № 1848-IV // ВВР України. -2004. -№ 47. -Ст.518.

9. Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань про взаємовідносини та співробітництво України з НАТО» від 21.11.2002 р., № 233-IV. -Режим доступу: <http://old.europexxi.kiev.ua/ukrainian/book/005/005.html>.

10. Засідання шосте. Сесійний зал Верховної Ради України. 14 вересня 2004 року, 10.00 година. -Режим доступу: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl4/6session/STENOGR/14090406_06.htm.

11. Висновок на проект Постанови Верховної Ради України «Про Спеціальну комісію Верховної Ради України з питань демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» /doc_43150[1]. -Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

12. Варбанец В. Нужна ли Европе босая Украина? День правительства в стенах парламента /Сайт українських соціалістів. -Режим доступу: http://www.tovarish.com.ua/archive/658/Nuzhna_ly_Evrop.html. -№ 73. -17.09.2004-20.09.2004.

13. Багрий Х. Володимир Мойсик: «Комітет ефективно здійснював законопроектну, організаційну та контрольну функції» /Інформаційно-аналітичний веб-портал «Депутат». -Режим доступу: <http://deputat.org.ua/?inter=1143545107>.

14. Поіменне голосування про проект Постанови про стан реформування правоохоронних органів України та законодавче забезпечення їх діяльності (№ 6142) - за основу і в цілому. -Режим доступу: http://193.19.152.10:7777/pls/radac_gs09/g_frack_list_n?ident=13677&krit=66. -05.10.2004.

15. Поіменне голосування про проект Постанови про стан реформування правоохоронних органів України та законодавче забезпечення їх діяльності (№ 6142-1) - за основу і в цілому. -Режим доступу: http://193.19.152.10:7777/pls/radac_gs09/g_frack_list_n?ident=13678&krit=66.

16. День Уряду у Верховній Раді України 11 жовтня 2005 року /Верховна Рада України: інформаційне управління. -Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/control/uk/publish/article/news_left?art_id=63704&cat_id=46667.

17. Закон України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 р., № 2790-XII // ВВР України. -1993. -№ 3. -Ст.17 (із змінами та доповненнями).

⁵¹ Документ doc_77770 за адресою: <http://www.rada.gov.ua>.

ЗОЗУЛЯ И.В. ВЕРХОВНАЯ РАДА УКРАИНЫ IV СОЗЫВА КАК СУБЪЕКТ РЕФОРМИРОВАНИЯ МВД УКРАИНЫ И ДРУГИХ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА

Рассмотрены особенности законодательной деятельности Верховной Рады Украины по реформированию МВД Украины и других правоохранительных органов государства, в том числе, его основные направления по проектам Постановления Верховной Рады Украины по результатам проведения 14.09.2004 года «Дня Правительства».

ZOZULJA I.V. UKRAINE SUPREME COUNCIL OF IV CONVOCATION AS THE SUBJECT REFORMING OF THE UKRAINE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS AND OTHER STATE'S LAW ENFORCEMENT ORGANS

Features of legislative activity Ukraine Supreme Council on reforming the Ukraine Ministry of Internal Affairs and other state law enforcement organs are considered, including, its basic directions under projects of the decision Ukraine Supreme Council by results of realization 14.09.2004 years of «Day of the Government».



Ю.І. КОНДРА

Харківський національний університет внутрішніх справ

УДК 343.359:336.77

ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМУ ВЧИНЕННЯ ЕКОНОМІЧНИХ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ КРЕДИТУВАННЯ ТА ЇХ РОЗСЛІДУВАННЯ¹

Висвітлюється комплексний характер злочинної діяльності у сфері кредитування і проблемні питання досудового розслідування.

Сьогодні достатньо поширеними є економічні злочини у сфері кредитування, при розслідуванні яких мають місце суттєві труднощі. Особливістю їх механізму є те, що вчиняються вони з використанням легальних форм господарської діяльності, зокрема, шляхом обманного укладання кредитного договору. В останні роки проблемам розробки методики розслідування таких злочинів приділяється певна увага у дослідженнях вітчизняних і російських вчених (О.П. Бушана, Г.А. Матусовського, М.П. Яблокова, А.Ф. Волобуєва та інших). Але у публікаціях розглядається переважно питання розслідування шахрайств з фінансовими ресурсами (ст.222 КК України). Аналіз же слідчої практики показує, що у сфері кредитування вчиняються, як правило, комплекси злочинів. Тому метою статті є висвітлення саме комплексного характеру злочинної діяльності у сфері кредитування і проблемних питань досудового розслідування, що має певний ступінь новизни.

Кредит виступає, з одного боку, серйозним чинником розвитку ринкової економіки, а з другого - звабленим джерелом злочинного збагачення. Тому законодавством України передбачається кримінальна відповідальність за такі злочини, які за певних умов можуть набувати різноманітних конфігурацій. Останнього часу широкого розповсюдження набули діяння, пов'язані з обманним отриманням та використанням кредиту, його привласненням, підробленням банківських документів тощо. Цілком природно, що виявлення і розслідування кредитних злочинів є одним з пріоритетних напрямків діяльності правоохоронних органів. Незважаючи на це, якісний рівень розслідувань злочинів даного виду, як свідчить аналіз матеріалів кримінальних справ, залишається невисоким. Така ситуація у значній мірі обумовлюється недоліками професійної підготовки слідчих, що, у свою чергу, детерміновано недостатньою розробленістю відповідних методик розслідування та їх відображенню у навчальних програмах юридичних вузів.

Останнього часу у криміналістичних дослідженнях обґрунтовується ідея розробки методик розслідування не тільки злочинів, передбачених окремими статтями особливої частини Кримінального кодексу, але й комплексів злочинів, які вчиняються у певній сфері економічної діяльності. У комплексах злочинів виділяються основні злочини (безпосередньо спрямовані на отримання вигоди) і підпорядковані (створюють сприятливі умови або є елементом основних злочинів) [1, с.75; 2, с.25-27; 3, с.32; 4, с.32-35].

Проведеними дослідженнями встановлено, що в сучасних умовах у злочинах стали проявлятися певні шаблони поведінки, які набули ознак повторюваності. Ці шаблони знайшли прояв у вчиненні сукупності злочинів, які фактично являються комплексами взаємопов'язаних ді-

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: докт. юрид. наук Волобуєв А.Ф. (ХНУВС).