

формальним составом», должна быть закреплена законодательно. В настоящее время законодатель какой-либо альтернативы не предусмотрел.

Таким образом, предлагаемая нами редакция п.4 ст.64 УПК Украины повысит производительность правоохранительных органов и доступность полноты расследования уголовных дел.

ЛИТЕРАТУРА

1. Коваленко Є.Г. Кримінальний процес України: Навч. посіб. -К.: Юрінком Інтер, 2004. -576 с.
2. Соловьев А.Д. Всесторонность, полнота и объективность предварительного следствия. -К.: Тип. МВД УССР, 1969. -140 с.
3. Газетдинов Н.И. Деятельность следователя по возмещению материального ущерба. -Казань: Изд-во Казанск. ун-та, 1990. -96 с.
4. Гошовський М.І., Кучинська О.П. Потерпілий у

кримінальному процесі України. -К.: Юрінком Інтер, 1998. -190 с.

5. Біленчук П.Д., Романюк Б.В., Цимбалюк В.С. та ін. Комп'ютерна злочинність: Навчальний посібник. -Київ: Атіка, 2002. -240 с.

6. Голубев В.О., Гавловський В.Д., Цимбалюк В.С. Інформаційна безпека: проблеми боротьби зі злочинами у сфері використання комп'ютерних технологій /За заг. ред. Р.А. Калюжного. -Запоріжжя: Просвіта, 2001. -252 с.

7. Гаврилин Ю.В. Расследование неправомерного доступа к компьютерной информации: Учебное пособие /Под ред. Н.Г. Шурухнова. -М: ЮИ МВД РФ, Книжный мир, 2001. -88 с.

8. Попелюшко В. Предмет доказування в кримінальному процесі (процесуально-правові та кримінально-правові аспекти). -Острого, 2001. -196 с.

Поступила в редколлегию 27.06.2006

ЖУРБА А.І. ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ВСТАНОВЛЕННЯ ШКОДИ ПО СПРАВАХ ПРО КОМП'ЮТЕРНІ ЗЛОЧИНИ

Розглянуто аспекти застосування ст.64 УПК України по встановленню шкоди стосовно справ про комп'ютерні злочини. Акцентується увага на співвідношенні витрат правоохоронних органів і необхідність доводити збиток у повному обсязі при наявності багатьох потерпілих. Запропоновано змінити редакцію ст.64 УПК України.

ZHURBA A.I. PROBLEM ASPECTS FOR THE ESTABLISHMENT OF HARM ON AFFAIRS ABOUT COMPUTER CRIMES

Aspects for application of Ukraine Criminal-remedial code's clause 64 on establishment of harm with reference to affairs about computer crimes are considered. The attention to a parity of expenses of law enforcement employees and by necessity to prove damage is accented in full at presence of many victims. It is offered to change edition of clause 64 Ukraine Criminal-remedial code accordingly.



I.V. ЗОЗУЛЯ

канд. техн. наук, ст. наук. співр.

Харківський національний університет внутрішніх справ

УДК 354.31:65.011.8(477)

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПОЛОЖЕННЯ ПРО МВС УКРАЇНИ: ЗВ'ЯЗОК З ПРАКТИКОЮ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ

Розглянуті історичні витoki нормативної практики становлення сучасного Положення про Міністерство внутрішніх справ України, а також його нормативно-правової трансформації, законодавчі й правозастосувальні ініціативи щодо набуття владних повноважень з контролю діяльності системи МВС України, пов'язані з означеним Положенням.

Сьогодні, під час реформування системи МВС України, органи внутрішніх справ, як найбільш чисельний підрозділ у складі інших правоохоронних і силових структур держави, набувають першорядного значення у політич-

ному та економічному житті країни. Тому далеко не байдужими для суспільства є нормативно-правові засади, якими керуються у своїй роботі такі структури, до того ж, з огляду на ті значні трансформації, що вони перетерпі-

люють. Стосовно системи МВС України таким нормативно-правовим актом, що регулює її діяльність, є Положення про Міністерство внутрішніх справ України. Тому метою статті є аналіз чинної практики, що склалася, внаслідок нормативно-правової трансформації Положення про Міністерство внутрішніх справ України, дослідження її сутності, динаміки, доцільності та досяжності мети реформування системи. Новизна роботи вбачається у розкритті механізму трансформації Положення про Міністерство внутрішніх справ України стосовно до потреб громадянського суспільства та політичної (або правлячої) еліти¹.

1. Історичні витoki нормативної практики становлення сучасного Положення про МВС України.

Зазначимо, що 16.06.1972 року за № 452 Радою Міністрів СРСР була прийнята постанова «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел СССР»² [1], пункт 2 якої, що характерно для того часу, відносив її до «цілком таємних». Означена постанова вже 03.07.1972 року об'являлася наказом МВС СРСР за № 210 «Об объявлении постановления Совета Министров СССР «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел СССР» із зазначенням того, що «органы внутренних дел Советского государства впервые в своей истории в настоящее время имеют нормативный акт³, определяющий правовую основу их деятельности» [2].

Аналіз Положення... [1] свідчить про ту відповідальність «перед партией, государством и народом»⁴, яка покладалася на Міністерство (абз.3 п.1 Положення), щоб «обеспечить общественный порядок, охрану социалистической собственности, прав и законных интересов граждан, предприятий, организаций и учреждений от преступных посягательств и иных антиобщественных действий и организацию пожарной охраны в стране» (абз.2 п.1).

За п.2 Положення... пріоритетними були визначені завдання, пов'язані з: громадським порядком (боротьба зі злочинністю), виправленням та перевихованням засуджених, забезпеченням пожежної безпеки, безпекою дорожнього руху, дотриманням соціалістичної законності, а також вирішенням кадрових⁵, науково-технічних та загальнозабезпечувальних (зокрема, житлових, культурно-побутових) питань діяльності МВС⁶. Дещо викликає подив за п.5 Положення... двозначна невизначеність⁷ вимо-

ги щодо МВС забезпечувати «правильное применение действующего законодательства» у системі. Окрім того, Положення... також у 28-и пунктах деталізувало окремі функції міністерства; п.7 зазначав, що МВС «опирается на помощь и поддержку широких масс трудящихся» тощо, «участвующих в охране общественного порядка и выполнении других задач, возложенных на органы внутренних дел»⁸; п.12 Положення... деталізував повноваження колегії міністерства – розгляд питань діяльності МВС та практичного керівництва його підрозділами, кадрові питання, проекти наказів та інструкцій, доповіді міністрів союзних республік і звіти підрозділів.

Щодо абз.2 п.12 вважаємо важливою позначену в Положенні... тезу, що «в случае разногласий между Министром и коллегией Министр проводит в жизнь свое решение, докладывая о возникших разногласиях Совету Министров СССР». Особливість Положення вбачаємо також у згадуванні у п.14 того, що «структура и численность работников центрального аппарата Министерства внутренних дел СССР утверждаются Советом Министров СССР», а також, що штатний розклад центрального апарату та положення про відповідні підрозділи затверджує Міністр МВС СРСР.

Вже 08.09.1972 р. за № 425 Рада Міністрів УРСР, подублювавши відповідну союзу, прийняла постанову «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ Української РСР» [3], п.2 якої⁹ визнавав такою, що «втратила силу, постанову Ради Міністрів УРСР від 27 липня 1962 р. № 831-38». Відповідний наказ МВС УРСР «З оголошенням Положення про Міністерство внутрішніх справ Української РСР» від 22.09.1972 р., № 180 [4] був за преамбулою, на подив, зовсім не політизований, але фактично повторював усі абзаци першого пункту союзного Положення про МВС СРСР та за абз.2 п.2 конкретизував форму вивчення Положення про МВС УРСР - на нарадах, з обговоренням завдань підрозділів, а також за абз.3 п.2 вимагав «організувати виступи працівників органів внутрішніх справ перед населенням з роз'ясненням нормативно-правових основ діяльності органів»¹⁰.

Зазначимо, що зміст Положення про МВС УРСР майже ідентично, але вже на українській мові та за деякими винятками дублював зміст Положення про МВС СРСР, наприклад того, що у першому з них йдеться, що: за п.1 МВС УРСР «підпорядковується Раді Міністрів Української РСР і Міністерству внутрішніх справ СРСР»; за іншими пунктами позначається «республіканське» підпорядкування замість «союзного», «республіканська» територія замість «союзної» та керівництво з окремих питань одночасно за українськими та союзними нормами тощо; у п.3, природно, не йдеться про «руководство работой органов внутренних дел в РСФСР»;

Також зазначимо, що істотну розбіжність у Положеннях, що викликана *прямим підпорядкуванням внутрішніх військ тільки МВС СРСР*, ми вбачаємо у відсутності

приводу виноски 4.

⁸ Тобто, цілком реальним при потребі було залучення громадськості до виконання фактично будь-якого з завдань міліції, справа була тільки в тому, чи спроможна на це громадськість.

⁹ На відміну від такого ж пункту, але іншого за змістом, союзного Положення.

¹⁰ Що фактично вступає в абсолютне протиріччя з категорією самого наказу, визначеною як «для службового користування».

¹ Тут і далі виділення курсивом наші.

² Більш ранні за хронологією нормативно-правові акти щодо побудови МВС і принципів її діяльності (наприклад, Положення «О советской милиции» від 11.08.1962 р., затвержене Радою Міністрів СРСР) розглядати недоцільно через значні розходження зі статусом та завданнями колишньої та сучасної системи МВС.

³ Що є досить важливим як сприйняття нового відліку часу в діяльності МВС, але які ж (як не правові?) засади мали чинні до того часу «положення о подразделениях министерства», які абз.3 п.1 наказу треба було «пересмотреть... и в случае необходимости внесения изменений – представить для утверждения».

⁴ Ось де залягають історичні підвалини обов'язкової політичної лояльності МВС з огляду на те, що тогочасне право було повністю підпорядковане політичній, а також партійній доцільності.

⁵ Знов-таки, включаючи «высокий уровень... политической подготовки».

⁶ З яких власне тільки питання правопорядку та законності у сьогоднішньому розумінні мають пряме відношення до сфери діяльності МВС.

⁷ Або, може навпаки, «двозначна визначеність» - див. з цього

згадування про внутрішні війська у шостому головному завданні МВС УРСР щодо кадрових питань за п.2 Положення про МВС УРСР; відсутності у п.6 такого підпункту, як: «с) руководит внутрішніми військами Міністерства, в установленному порядку определяет организационную структуру соединений и частей этих войск, обеспечивает взаимодействие их с другими соединениями и частями Вооруженных Сил СССР» Положення про МВС СРСР у Положенні про МВС УРСР; у відсутності згадування про внутрішні війська у пп.«ф» п.6 Положення про МВС УРСР (аналога пп.«ш» п.6 Положення про МВС СРСР), а також у пп.«д» п.6 Положення про МВС УРСР щодо звільнення у запас або відставку та призначення пенсій (аналога пп.«з» п.6 Положення про МВС СРСР).

Окрім того, певна різниця містилися й у змісті¹¹, відповідно, пп.«с» п.6 Положення про МВС СРСР та п.«т» п.6 Положення про МВС СРСР, на початку якого в українському варіанті йдеться про те, що [МВС СРСР] «*организує разом з науково-дослідними установами вивчення проблем охорони громадського порядку...*», а в союзному варіанті йдеться про те, що [МВС СРСР] «*организує проведення научно-исследовательской работы...*» - тобто, МВС СРСР не пов'язаний певними обмеженнями з цього напрямку¹². Присвоєння звань вищого начальницького складу МВС УРСР здійснює клопотанням перед МВС СРСР¹³ (пп.«к» п.6 Положення про МВС УРСР); МВС УРСР «*в установленному порядку звільнює в запас або відставку...*» та «*призначає пенсії*» (пп.«д» п.6 Положення про МВС УРСР), коли МВС СРСР «*устанавливает... порядок увольнения в запас или отставки...*» та «*назначения пенсий*» (пп.«з» п.6 Положення про МВС СРСР).

Якщо МВС УРСР за пп.«о» п.6 Положення про МВС УРСР «*здійснює в установленному порядку фінансове планування, а також фінансування підрозділів...*», то МВС СРСР за пп.«ч» п.6 Положення про МВС СРСР – «*осуществляет финансирование в установленном порядке...*». Вважаємо за недоцільне подання у пп.«о» п.6 Положення про МВС УРСР змісту здійснення фінансового механізму, як-то: «*контроль фінансових коштів..., первинний облік..., статистична і бухгалтерська звітність..., оборотні коштів*» тощо. Разом із тим, МВС СРСР за своїм Положенням не було повинно забезпечувати «*эбереження власних оборотних коштів, своєчасні розрахунки з робітниками і службовцями, бюджетом, поставщиками, банками та іншими установами*», як за пп.«о» п.6 Положення про МВС УРСР, а також забезпечувати «*охрану социалистической собственности на предприятиях, в учреждениях, организациях та підрозділах Міністерства*»¹⁴. Унікальним щодо МВС УРСР (пп.«я» п.6 Положення про МВС УРСР) є також відсутній аналог у п.6 Положення про МВС СРСР про «*організацію матеріально-технічного постачання підприємств, установ і організацій системи Міністерства*».

¹¹ Ми це відносимо виключно до вад українського перекладу, але це дещо змінює сутність змісту.

¹² Наприклад, науково-дослідна робота може вестися виключно у ВНЗ, що за статусом не є у чистому вигляді НДУ.

¹³ Нагадаємо, що той сам має клопотатися перед Радою Міністрів СРСР з цього приводу.

¹⁴ Вказівка про що, на наш погляд, є безглуздою, оскільки, як ми вже колись зазначали, МВС вже за визначенням повинно сприяти збереженню загальнодержавної власності (нехай на той час і соціалістичної).

Особливу і надзвичайно істотну різницю ми вбачаємо у відсутності повноважень у МВС УРСР з проведення «*подготовки и переподготовки специалистов с высшим и средним специальным, в том числе военным, образованием и подготовки научных кадров для нужд Министерства*» (пп.«у» п.6 Положення про МВС СРСР) та з *розробки технічних засобів у галузі діяльності Міністерства* тощо (пп.«ф» п.6 Положення про МВС СРСР).

Разом із тим, незважаючи на те, що МВС УРСР було підпорядковане як Раді Міністрів УРСР, так і МВС СРСР (п.1 Положення про МВС УРСР) та у своїй діяльності керувалося у тому числі «*наказами, інструкціями та вказівками Міністерства внутрішніх справ СРСР*» (п.5 Положення про МВС УРСР), *Міністр МВС УРСР* (п.8 Положення про МВС УРСР) *призначався виключно Верховною Радою УРСР* (або її Президією з наступним затвердженням Верховною Радою УРСР). При цьому його призначення не залежало а ні від Міністра МВС СРСР, а ні від колегії МВС СРСР^{15,16}, зате звітність Міністра МВС УРСР, як вже йшлося, була підпорядкована колегії МВС СРСР (п.12 Положення про МВС СРСР).

Ще одну суттєву *невизначену обмеженість повноважень МВС України* ми вбачаємо у п.14 Положення про МВС УРСР, де зазначається, що «*структура, чисельність працівників і штатний розпис центрального апарату Міністерства внутрішніх справ УРСР затверджується в установленому порядку*», на відміну від п.14 Положення про МВС СРСР, за яким «*структура и численность центрального аппарата Министерства внутренних дел СССР утверждается Советом Министров СССР*», а «*штатное расписание центрального аппарата Министерства... утверждаются Министром внутренних дел СССР*».

Таким чином, цілком природним для УРСР, що перебувала у ті часи в складі СРСР, була, по-перше, повна, хоча й завуальована, підпорядкованість МВС УРСР профільному союзному Міністерству та залежність від нього; по-друге, Положення про МВС УРСР повністю (за деякими винятками, що обмежували повноваження МВС УРСР) дублювало Положення про МВС СРСР; по-третє, деякі базові складові - управління внутрішніми військами, підготовка кадрів для системи та розробка нової техніки - були абсолютноно прерогативою МВС СРСР.

2. Практика нормативно-правової трансформації Положення про Міністерство внутрішніх справ України.

За часів самостійності нашої держави *Положення про Міністерство внутрішніх справ України* було затверджене розпорядженням Президента України 07.10.1992 року [5]. Вже 28.10.1992 року наказом МВС України № 628¹⁷ [6] воно було оголошене в системі МВС України з

¹⁵ Звісно, що скоріше усього «*формально*», хоча відсутністю позначки у пунктах 8 та 9 Положення про МВС СРСР про входування Міністра МВС УРСР до числа заступників Міністра МВС СРСР та складу колегії МВС СРСР, на наш погляд, порушується відомча владна виконавча вертикаль.

¹⁶ Навіть з огляду на те, що «*министерства внутренних дел союзных республик... составляют единую систему Министерства внутренних дел СССР*», і що накази, інструкції та вказівки Міністра МВС СРСР є обов'язковими «*для исполнения министерствами внутренних дел союзных и автономных республик*», як за пунктами 4 і 11 Положення про МВС СРСР.

¹⁷ Наводиться як довідковий, втратив чинність. Використані в

відповідною вимогою начальникам головних управлінь, самостійних управлінь і відділів МВС України «*суворо <ним> керуватися*» (п.1.1). Крім того, було наказано: (п.1.2) «*переглянути положення про головні управління, самостійні управління і відділи міністерства і до 1 грудня 1992 року привести їх у відповідність з затвердженням Положенням...*» та (п.3) «*Центру громадських зв'язків МВС України... організувати через засоби масової інформації роз'яснення населенню правових основ діяльності органів внутрішніх справ*»¹⁸.

Досить цікавим є те, що введення означеного Положення з часом викликало появу десяти нормативно-правових актів, що посилаються на даний документ¹⁹, і, відповідно, чотирьох, що його так чи інакше змінюють²⁰. Саме ж Положення...²¹ посилалося тільки на Конститу-

досліджені інші, сьогодні не чинні нормативно-правові акти, використовуються тільки в якості довідкових.

¹⁸ У цій частині положення наказу [6] повторюють відповідні положення наказу [4].

¹⁹ Це: накази МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення і використання вогнепальної зброї, боєприпасів до неї та вибухових матеріалів» від 25.03.1993 р., № 164 (втратив чинність); «Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів» від 21.08.1998 р., № 622; «Про внесення змін та доповнень до Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення і використання вогнепальної зброї, боєприпасів до неї та вибухових матеріалів, затвердженої наказом МВС України від 25 березня 1993 року № 164» від 03.09.1996 р., № 635 (втратив чинність); Розпорядження Президента України «Про внесення доповнень і змін до окремих актів Президента України» від 19.08.1994 р., № 107/94-рп; наказ МВС України «Про затвердження Типових договорів на охорону об'єктів та квартир громадян підрозділами Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ України» від 04.05.1995 р., № 52 (втратив чинність); Укази Президента України «Про зміни та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Президента України» від 27.01.1999 р., № 70/99; «Про внесення змін до Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 11.12.1999 р., № 1542/99 (втратив чинність); «Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 17.10.2000 р., № 1138/2000; лист Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва «Щодо проведення навчання та перевірки знань правил пожежної безпеки посадових осіб, працівників підприємств, установ та організацій» від 09.12.2002 р., № 4-46-1950/6536 та наказ МВС України «Про затвердження Змін та доповнень до нормативно-правових актів, що регламентують діяльність дозвільної системи МВС України» від 06.09.2004 р., № 1008.

²⁰ Це: Розпорядження Президента України «Про внесення доповнень і змін до окремих актів Президента України» від 19.08.1994 р., № 107/94-рп (втратило чинність); Укази Президента України «Про зміни та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Президента України» від 27.01.1999 р., № 70/99 (п.5 Змін втратив чинність); «Про внесення змін до Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 11.12.1999 р., № 1542/99 (втратив чинність); «Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 17.10.2000 р., № 1138/2000.

²¹ Оскільки з часом означене Положення про Міністерство внутрішніх справ України перетерпіло численних змін і допов-

цію України, та й те, тільки у тій частині, що «керівник <міністерства> входить до складу Кабінету Міністрів України» (п.1) та що «МВС України у своїй діяльності керується Конституцією...» (п.2).

Взагалі Положення про Міністерство внутрішніх справ України 1992 року містило всього 12 пунктів. При цьому зазначимо, що, як на нашу думку, невдалим виявилося іменування його п.4 – тобто, якщо п.3 фактично містить перелік Основних завдань²² МВС України, то п.4 за логікою граматичної конструкції має бути названим як «Шляхи²³ реалізації основних завдань МВС України» з відповідною редакційною перебудовою його підпунктів. Навіть сьогодні *закладена у п.4 Положення-1992 назва все це має незакінчену структуровану форму*: «МВС України відповідно до покладених на нього завдань...». Іншою, більш суттєвою недоробкою Положення-1992 є внесення до Основних завдань МВС України (п.3) сьомого абзацу із «забезпечення законності в діяльності працівників і військовослужбовців системи», оскільки законність - це всього лише супровідна якість, хоча й дуже важлива, ознака оцінки правомірності та конституційності означеної діяльності. На нашу думку, також дещо обмежувачою є конкретизація положень абзацу 3 п.7 Положення-1992 щодо того, що «рішення Міністерства у питаннях безпеки дорожнього руху, пожежної безпеки, діяльності дозвільної системи... є обов'язковими для центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, а також підприємств, установ, організацій» - тут треба убрати означену конкретизацію, залишивши за текстом обов'язковість з усіх видів діяльності системи МВС України, але тільки в рамках закону. За абзацом 3 п.8 «визначення ступеню відповідальності заступників міністра, керівників підрозділів Міністерства» є також надлишковим, що не відповідає рівню Положення-1992. Щодо абзацу 3 п.9 Положення-1992, то рішення колегії Міністерства мають не «як правило», а в обов'язковому порядку затверджуватися наказами Міністра.

Таким чином, на нашу думку, особлива увага за п.4 Положення-1992 має бути привернута до 25 «шляхів»²⁴ або «напрямок» реалізації діяльності МВС України стосовно узагальнюючих шести²⁵ її основних завдань за п.3 Положення-1992. Їх підпорядкованість може бути представлена у вигляді: абз.1 п.3: абзаци 3, 7, 13, 14, 17, 18 і 19

нень, для запобігання можливої плутанини будемо подавати рік його затвердження, наприклад, Положення-1992.

²² Як ми би скоріше визначили як функції.

²³ Або напрямки тощо. Тим більше, якщо вникати у зміст означених «шляхів» або «напрямок», то, наприклад, якщо за пп.1 п.4 Положення-1992, МВС України «забезпечує реалізацію державної політики щодо боротьби зі злочинністю», а за другим абзацом його п.3, одним з основних завдань МВС України є його «участь у розробці та реалізації державної політики щодо боротьби із злочинністю» - то, як за С. Рахманіним, «с точки зрення права, забезпечувати здійснення політики і здійснювати її – не одно и то же». Крім того, вважаємо *недоцільним фактичний збіг змісту ційно згаданих тез пп.1 п.4 та другого абзацу п.3 Положення-1992 за родовими та видовими ознаками*.

²⁴ Оскільки цей термін більше відповідає сутності пункту 4 Положення-1992, про що вже йшлося, тут і далі будемо вживати саме його без додаткового на те позначення.

²⁵ Щодо останнього, невиключеного нами сюди сьомого, так званого «завдання із дотримання законності», то наші міркування вже були подані раніше.

п.4 Положення-1992; абз.2 п.3: абзаци 1, 7 і 20 п.4 Положення-1992; абз.3 п.3: абзаци 4, 5, 6, 7, 8, 9 і 11 п.4 Положення-1992; абз.4 п.3: абзаци 10, 21, 22, 23 і 25 п.4 Положення-1992; абз.5 п.3: абзац 12 п.4 Положення-1992; абз.6 п.3: абзаци 15 і 16 п.4 Положення-1992. При цьому вважаємо, що зазначені в підпунктах 23 і 24 п.4 Положення-1992 шляхи реалізації діяльності МВС України такими не є насправді, оскільки мають відношення тільки до забезпечення внутрішніх потреб існування міністерства.

Особливо підкреслимо, що відповідно до абзацу 4 п.3 Положення-1992, «визначення основних напрямків удосконалення роботи органів внутрішніх справ, подання їм організаційно-методичної та практичної допомоги» фактично накладає на МВС України певний обов'язок якщо не реформування, то принаймні активної участі в удосконаленні та реорганізації системи.

Вважаємо доцільним проведення порівняльного аналізу наступності Положення-1992 [5] колишньому Положенню [3]²⁶. Так, МВС України за Положенням-1992 набуло нового, більш визначеного статусу саме як «центральний орган державної виконавчої влади» (абз.1 п.1); Міністр став членом Кабінету Міністрів (абз.1 п.1); обов'язком МВС стала реалізація державної політики з напрямку діяльності (абз.2 п.1) – раніше воно було тільки «покликане забезпечити...» (абз.2 п.1 Положення-1972); головні напрямки діяльності МВС набули певної структурованості – щодо захисту від протиправних посягань та координації діяльності ОВС (абз.2 п.1); перелік нормативно-правових актів, якими «у своїй діяльності керується МВС», тепер починається з Конституції України, природним є його доповнення позначкою про акти Президента України та виключенням підпорядкування Міністру МВС СРСР (абз.1 п.2 Положення-1992 у порівнянні з абз.1 п.5 Положення-1972); «головні завдання» МВС за п.2 Положення-1972 трансформувались в «основні завдання»²⁷ МВС за п.2 Положення-1992. Саме останніми були визначені²⁸: організація і координація діяльності ОВС, участь у розробці та реалізації державної політики, забезпечення запобігання злочинам, визначення основних напрямів удосконалення роботи ОВС, забезпечення виконання кримінальних покарань, безпека дорожнього руху і пожежна безпека, законність діяльності працівників системи – порівняти із нами вже названими на початку роботи за п.2 Положення про МВС СРСР [1] пріоритетними завданнями, ідентичними п.2 Положення-1972.

На нашу думку, як і раніше (див. виноску 7), *пряме відношення до сфери діяльності МВС України за її призначенням має тільки «забезпечення запобігання злочинам»*. Позначена ж «організація і координація діяльності ОВС» за Положенням-1992 буквально є не більше, ніж тією ж вказаною «організацією та координацією діяльності ОВС», що, якщо бути повністю логічним, є *тільки процесом без певного результату* із забезпечення громадського порядку і безпеки, на відміну від більш вдалої прямої вказівки на результат у Положенні-1972.

Ретельний аналіз раніше позначених «шляхів» або «напрямків» реалізації діяльності МВС України за п.4 Положення-1992 у повному обсязі тут проводити недоцільно.

Зазначимо також, що *вперше в п.5 Положення-1992 були позначені права МВС України*, зокрема, з одержання відомостей; залучення експертів, учених, фахівців, практиків; укладення угод з аналогічними органами інших держав; скликати наради. Крім того, нарешті (у порівнянні з п.14 Положення-1972) *п.11 Положення-1992 визначив «установлений порядок»*, що «гранична чисельність і фонд оплати праці працівників центрального апарату МВС України затверджується Кабінетом Міністрів України», «структура центрального апарату Міністерства затверджується Віце-прем'єр-міністром України», «штатний розпис центрального апарату і положення про його структурні підрозділи затверджуються Міністром» – раніше, за п.14 Положення-1992 Міністром затверджувалися тільки положення про підрозділи.

Наступним Розпорядженням Президента України²⁹ від 19.08.1994 р. за № 107/94-рп [7] до Положення-1992 щодо п.3 основних завдань МВС України було внесено абзац 5 «забезпечення відповідно до законодавства України безпеки працівників суду і правоохоронних органів, їх близьких родичів та осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» та пункт 4 «МВС України відповідно до покладених на нього завдань» доповнено підпунктом 4-1: «здійснює у випадках, передбачених законодавством України, спеціальні заходи забезпечення безпеки працівників суду, органів прокуратури, внутрішніх справ, митних органів, органів державної податкової служби, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, Антимонопольного комітету України, їх близьких родичів, а також заходи безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»³⁰.

Фактично, як на нашу думку, новий підпункт 4-1 п.4 Положення-1994 є тавтологічним по відношенню до такого ж його нового абзацу 5 п.3, а міркування з цього приводу як типові нами вже подані у виносці 7. До речі, «забезпечення відповідно до законодавства України безпеки працівників суду і правоохоронних органів, їх близьких родичів та осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» поглинається змістом абзацу 4 п.3 Положення-1994 у першій та кінцевій його частині: «забезпечення запобігання злочинам, їх припинення, розкриття і розслідування, розшуку осіб, які вчинили злочини, *вжиття заходів до усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень*» та змістом абзацу 2 п.3 Положення-1994 стосовно «організації і координації діяльності органів внутрішніх справ по захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорони

²⁹ Чому не Указом Президента України?

³⁰ Але тільки у 1997 році в.о. Прем'єр-Міністра України В. Дурдинцем було підписане Розпорядження «Про створення у структурі міліції громадської безпеки спеціальних підрозділів для забезпечення безпеки працівників суду, правоохоронних органів, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 28.06.1997 р., № 335-р. У тому ж році діяльність системи МВС України з цього напрямку попала до державного обліку (див. нині скасований наказ Держкомстату України «Про затвердження форми державної статистичної звітності № 2 ГУАСМ «Звіт про результати роботи спеціальних підрозділів міліції для забезпечення безпеки працівників суду, правоохоронних органів, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей та близьких родичів, та по охороні установ судових експертиз» від 12.08.1999 р., № 290).

²⁶ Надамо йому для зручності також позначення року прийняття.

²⁷ В чому ми не вбачаємо істотного сенсу.

²⁸ Дасться у спрощеному вигляді стосовно до оригіналу.

громадського порядку і забезпеченню громадської безпеки» у частині посягання на життя як виду протиправних діянь. Більш доцільним, на нашу думку, було би не включати в Положення-1994 абзацу 5 п.3, бо «забезпечення відповідно до законодавства України безпеки працівників суду і правоохоронних органів, їх близьких родичів та осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» не є поширеним на усе громадянське суспільство. Ми би рекомендували обов'язково залишити підпункт 4-1 п.4 в Положенні-1994, але тільки в якості особливого шляху реалізації діяльності МВС України, та й те, без прив'язки к конкретному підпункту 4, а внести окремим підпунктом п.4 з огляду на його значимість за змістом.

Пунктом 5 Указу Президента України «Про зміни та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Президента України» від 27.01.1999 р., № 70/99 [8] до Положення-1994, яке, відповідно, трансформувалося у Положення-1999, була внесена ціла низка змін, зокрема, що МВС України є тільки «центральним органом виконавчої влади, підвідомчим Кабінету Міністрів України» (абз.1 п.1 Положення-1999)³¹ - але більш значущий акцент ми би надали саме «підвідомчості МВС Кабінету Міністрів», чого у Положенні-1994 раніше не було. Ще одне зауваження стосувалося того, що МВС України тепер в своїй діяльності (абз.1 п.2 Положення-1999) не повинно керуватися «постановами Верховної Ради України» (як було раніше за абз.1 п.2 Положення-1994). Крім того, був дещо уточнений зміст абз.2 п.2 Положення-1994, найбільш істотним з них було те, що розроблені МВС пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів тепер вносяться на розгляд не тільки Кабінету Міністрів України, а й Президентові України³² (абз.2 п.2 Положення-1999).

У зв'язку з уточненням статусу «органів виконавчої влади» (див. виноску 31), ознака «державний» виключена з позначення означених органів виконавчої влади, до яких МВС України має вносити «подання про необхідність усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень» за Основними завданнями МВС у пп.6 п.4 Положення-1999. Аналогічне нововведення увійшло до пп.15 п.4 Положення-1999 стосовно контролю «проведення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади... роботи, спрямованої на запобігання дорожньо-транспортним пригодам», до пп.16 п.4 Положення-1999 щодо координації діяльності «міністерств, інших центральних органів виконавчої влади у питаннях, зв'язаних з удосконаленням справи пожежної охорони» та до пп.24 п.4 Положення-1999 стосовно пропозицій органам виконавчої влади «щодо складання планів капітальних вкладень на будівництво...». Такі самі зміни стосовно ознаки «державний» були внесені до: пп.1 п.5 Положення-1999 щодо права МВС України на одержання «від міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій відомості, необхідні для виконання покладених на Міністерство завдань»; п.6 Положення-1999 щодо взаємодії «з іншими центральними органами виконавчої влади України...»; абз.3³³ п.7 Поло-

ження-1999 щодо обов'язковості рішень МВС в окремих випадках «для виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади...»; абз.4 п.7 Положення-1999 щодо видання «разом з іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади спільні акти».

Більш суттєвим ми вважаємо доповнення п.7 Положення-1994 другим абзацом (тепер вже в новій редакції як Положення-1999) стосовно того, що «нормативно-правові акти МВС України підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом». Крім того, саме означеним Указом Президента України [8] був істотно змінений п.8 Положення про МВС України - Міністра «призначає на посаду та звільняє з посади в установленому порядку Президент України» (абз.1 п.8 Положення-1999) - раніше таке призначення відбувалося «відповідно до Конституції України»; призначення та звільнення заступників Міністра тепер здійснюється «відповідно до законодавства України» - раніше таке призначення (про звільнення навіть не йшлося!) здійснював Кабінет Міністрів України; з абз.2 п.8 Положення-1999 виключена теза, що Міністр «визначає повноваження структурних підрозділів Міністерства» (див. абз.2 п.8 Положення-1994). Важливим є також нововведення, що Міністр «несе відповідальність перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України за виконання покладених на Міністерство завдань і здійснення ним своїх функцій» (абз.3 п.8 Положення-1999) - раніше йшлося тільки про «персональну відповідальність», але не визначався суб'єкт такої відповідальності (абз.3 п.8 Положення-1994).

Тавтологічним ми вважаємо також початок абз.3 п.8 Положення-1999, що «Міністр здійснює керівництво МВС України», бо в абз.1 того ж п.8 йдеться: «МВС України очолює Міністр...», що фактично синонімічні.

Ще одну зміну перетерпів п.11 Положення про МВС України: за ним тепер Кабінетом Міністрів України затверджується тільки «гранична чисельність працівників центрального апарату МВС України» (абз.1 п.8 Положення-1999) - раніше Кабінет Міністрів України затверджував також і «фонд оплати праці працівників...» (абз.1 п.8 Положення-1994); затвердження штатного розпису центрального апарату МВС доповнено затвердженням єдиного кошторису доходів і видатків, але «в установленому законодавством порядку» (абз.2 п.8 Положення-1999) - раніше штатний розпис Міністерства затверджувався Міністром (абз.2 п.8 Положення-1994). Редакція останнього п.12 Положення про МВС України набула тільки незначних стилістичних змін.

11.12.1999 р. Указом Президента України «Про внесення змін до Положення про Міністерство внутрішніх справ України» за № 1542/99 [9]³⁴ внесені «зміни до пункту 8 та абзацу третього пункту 11 Положення про Міністерство внутрішніх справ України» (Положення-1999), за якими: «заступників Міністра призначає на посаду і звільняє з посади Президент України» (абз.2 п.8 Положення-1999/2); «штатний розпис центрального апарату Міністерства і положення про його структурні підрозділи затверджує Міністр» (абз.3 п.11 Положення-1999/2) - раніше йшлося про те, що «штатний розпис та єдиний кошторис доходів і видатків центрального апарату Міністерства затверджу-

³¹ Раніше - «державної виконавчої влади» за абз.1 п.1 Положення-1994. До того ж, з цього ж абзацу виключене позначення того, що «Міністр став членом Кабінету Міністрів».

³² Тобто, «розпаралелюється» на дві адреси потік законодавчих пропозицій, що виходить від МВС України.

³³ У Положенні-1994 це абз.2 п.7 за старою редакцією.

³⁴ Оскільки це друга редакція Положення-1999, то саме її позначимо як Положення-1999/2.

ються в установленому законодавством порядку» (абз.3 п.11 Положення-1999). Аналогічно, що мало велике значення, *Міністр втратив повноваження затверджувати «положення про структурні підрозділи центрального апарату Міністерства»* (див. абз.3 п.11 Положення-1999).

До речі, зазначимо, що введення Положення-1999 (Положення-1999/2) незабаром викликало появу нормативно-правового акту, що посилається на даний документ та одночасно (за відповідними доповненнями) змінює його - *Указу Президента «Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 17.10.2000 р., № 1138/2000* [10]. Фактично за цим Указом Президента України Положення про МВС України (тепер вже *Положення-2000, яке тепер містить 14 основних пунктів* - у Положенні-1999/2 таких було 12) *набуло нових базових ознак, замінивши таке, що втратило чинність, колишнє базове Положення-1992*³⁵. Оскільки раніше ми вже оцінювали «динаміку тих змін, що були внесені у чинне Положення про Міністерство внутрішніх справ України стосовно до старого Положення» [11, с.76-78] щодо побудови моделі системи МВС України, то саме ті висновки тут не будемо повторювати³⁶.

Таким чином, за Положенням-2000 *кількість основних завдань МВС України зростає до 11* (раніше було 8 - див. п.4 роботи [11, с.77-78]). При цьому був *істотно розширений «особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ» перелік «працівників і військовослужбовців системи Міністерства» щодо виконання основного завдання «забезпечення додержання законності в діяльності»*³⁷. *Кількість «шляхів» («напрямок») реалізації діяльності МВС України за п.4 Положення-2000 зросло до 36* (нагадаємо, що за Положенням-1992 їх було 25, за Положенням-1999/2 - 26). При цьому, зокрема, із пп.3 п.4 Положення-2000 був виключений перелік громадських місць, у пп.6 п.4 Положення-2000 - вказівка на «безпосередність проведення роботи» Міністерством щодо міжрегіональних та міжнародних злочинів (на відміну від пп.5 п.4 Положення-1999/2). І навпаки, у пп.12 п.4 Положення-2000 додано, що МВС «організовує проведення на договірних засадах»³⁸ відповідних видів експертизи і досліджень на замовлення фізичних і юридичних осіб»; за пп.18 п.4

Положення-2000 - що МВС «охороняє та обороняє особливо важливі державні об'єкти» (чого не було у пп.17 п.4 Положення-1999/2 - зрозуміло, що ця прерогатива тепер була віддана внутрішнім військам); за пп.27 п.4 Положення-2000 - що забезпечує *правовий і соціальний захист тільки «пенсіонерів із числа військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, членів їхніх сімей»*³⁹.

Суттєвим була поява у п.4 Положення-2000: пп.13 стосовно обов'язків МВС щодо «ресоціалізації осіб, які звільнилися з місць позбавлення волі»⁴⁰; пп.19 із забезпечення охорони «дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав на території України»; пп.25 щодо заходів із «галузевого співробітництва України з Європейським Союзом» тощо; пп.24 стосовно «укладення з відповідними органами іноземних держав угоди про співробітництво у сфері боротьби із злочинністю...» - *раніше це було тільки правом МВС України* за пп.3 п.5 Положення-1999/2. Новими серед «шляхів» («напрямок») реалізації діяльності МВС України стали: «ліцензування окремих видів господарської діяльності» (пп.32), «підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації спеціалістів у навчальних закладах та наукових установах...» (пп.33), «діяльність закладів охорони здоров'я» (пп.34)⁴¹, «реалізацію державної політики стосовно державної таємниці...» (пп.35), «інші функції, що випливають з покладених на нього завдань» (пп.36).

Кількість «прав» МВС за п.5 Положення-2000 зросло до 6 (у Положенні-1999/2 було тільки 4) - зокрема, за пп.6 п.5 - «займатися відповідно до законодавства господарською діяльністю» (з цього приводу див. виноску 41); але *найбільш важливим було надане право «представляти Кабінет Міністрів України(!) за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладання міжнародних договорів»* (пп.1 п.5) та за пп.4 п.5 - «перевіряти додержання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями та громадянами правил пожежної безпеки, безпеки дорожнього руху, дозвільної системи» (знову див. виноску 41).

Новою, більш розвинутою виявилась також редакція п.6 Положення-2000 щодо повноважень МВС через мережу підпорядкованих йому структурних підрозділів; у абз.3 п.7 Положення-2000 виключена розшифровка «незалежно від форм власності» щодо обов'язковості рішень МВС України. Ще одне суттєве: з абз.2 п.9 Положення-2000 виключена теза, що *кількість заступників Міністра «визначається Кабінетом Міністрів України»* (як за абз.2 п.8 Положення-1999/2); знов-таки, *раніше заступників*

³⁵ З усіма його наступними редакціями: Положення-1994, Положення-1999, Положення-1999/2.

³⁶ Хоча вони й стосуються виявлення більшої залежності МВС України від Кабінету Міністрів України та нового статусу головного (провідного) органу у системі центральних органів виконавчої влади. Саме останнє дозволяє вважати, що *Міністерству внутрішніх справ України як «головному (провідному) органу у системі центральних органів виконавчої влади» тепер підпорядковані абсолютно усі правоохоронні органи*, що «формулюють і реалізують державну політику у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань...» - далі див. за текстом абз.2 п.1 Положення-2000 (раніше, за абз.2 п.1 Положення-1999/2 підпорядковувалися тільки органи внутрішніх справ).

³⁷ Неначе тільки відсутність означених осіб у аналогічному переліку Положення-1999/2 була першопричиною усіх негараздів, що ми мали до того часу з «додержання законності в діяльності» системи.

³⁸ Ще раз підкреслимо саме це - *Міністерству надане додаткове право заробляти гроші*; знову ж, яких саме «відповідних видів експертизи і досліджень» та чи є якісь обмеження щодо переліку «фізичних і юридичних осіб», принаймні за видом їхньої діяльності?

³⁹ Тобто, *система МВС України не передбачає(!) правового і соціального захисту цивільних пенсіонерів з числа своїх колишніх працівників*, на відміну від атестованого складу. І чи не пора дійсно розробити антидискримінаційні «пропозиції з цих питань і внести їх на розгляд відповідних органів», що фактично давно треба зробити за пп.27 п.4 Положення-2000.

⁴⁰ У зв'язку з перепідпорядкуванням установ по виконанню покарань. До речі, згадування про війська конвойної охорони, що раніше мало місце у пп.19, абз.2 пп.21, пп.22 та 25 п.4 Положення-1999/2, тепер відсутнє серед «шляхів» («напрямок») реалізації діяльності МВС України за п.4 Положення-2000.

⁴¹ Саме останні 3 підпункти ще раз офіційно обумовили чудовий дозвіл МВС України самим заробляти гроші.

Міністра призначав і звільняв з посади Президент України (абз.2 п.8 Положення-1999/2) – тепер заступники «призначаються на посаду і звільняються з посади відповідно до законодавства» (абз.2. п.9 Положення-2000).

Новим для Положення-2000 є у п.10 доволі велика розшифровка обов'язків Міністра за 9-ма підпунктами, які все рівно не охоплюють можливих випадків, бо пп.9 п.10 передбачено, що Міністр також «здійснює інші повноваження, передбачені законодавством»⁴². Зокрема, сюди увійшло важливе право «затверджувати положення про структурні підрозділи центрального апарату» (пп.5 п.10 Положення-2000), яке раніше містилося в абз.3 п.11 Положення-1999/2. Вважаємо недоцільним істотне розширення переліку членів колегії МВС за рахунок включення до її складу керівників «також підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління МВС України» (як за абз.1 п.11 Положення-2000)⁴³. Нарешті, з абз.3 п.11 Положення-2000 була виключена позначка «як правило» стосовно проведення в життя наказами Міністра рішень колегії, але за абз.2 п.11 Положення-2000 право увільнення від обов'язків членів колегії набув Кабінет Міністрів України за поданням Міністра (раніше за абз.2 п.9 Положення-1999/2 Кабінет Міністрів України тільки затверджував членів колегії Міністерства).

Особливо важливими були також набуті у п. 13 Положення-2000 зміни, що: «структуру центрального апарату МВС України затверджує Міністр» (абз.2) – раніше за абз.2 п.11 Положення-1999/2 це було прерогативою Віце-прем'єр-міністра України; Міністр же за абз.3 п.13 Положення-2000 набув права затверджувати «кошторис видатків центрального апарату МВС» (у п.11 Положення-1999/2 про кошторис взагалі не йшлося) і бути їх розпорядником (за пп.4 п.10 Положення-2000).

Указом Президента України «Про внесення змін до Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 24.12.2001 р., № 1248/2001 [12] у зв'язку з введенням посади Державного секретаря МВС, Положення про МВС України (тепер: Положення-2001) набуло чіткого розмежування обов'язків Міністра та Державного секретаря. Так, кількість більш подрібнених обов'язків Міністра зросла з 9-ти до 16-ти (п.9 Положення-2001); п.10 Положення-2001 у повній мірі регламентував правові засади діяльності Державного секретаря МВС – завдання, права, обов'язки тощо. Зокрема, таких обов'язків нараховувалося 24 найменування, серед них, наприклад, таке, як «організовує роботу з документами в Міністерстві» за пп.12 п.10 Положення-2001. Оскільки доля інституту Державних секретарів та доцільність їх створення сьогодні дуже добре відома, не вважаємо за необхідне проведення більш ретельного аналізу тих новацій Положення-2001 – врешті-решт їх взагалі можна було би ввести окремим додатком до Положення про Міністерство внутрішніх справ України.

За п.7 додатку до Указу Президента України «Про внесення змін до деяких положень про міністерства» від 27.03.2002 р., № 304/2002 [13] Положення про МВС України (тепер: Положення-2002) набуло деяких подальших

незначних змін, зокрема, у частині обов'язків Міністра (до речі, їх загальна кількість з урахуванням пп.14-1 фактично зросла до 17), а також обов'язків Державного секретаря МВС (загальна кількість яких фактично також зросла до 25). Єдину істотну зміну ми вбачаємо у доповненні абз.2 п.13 Положення-2002 тим, що «структуру центрального апарату МВС України затверджує Міністр за пропозицією Державного секретаря», хоча що вона насправді змінює? У будь-якому разі, й тут прекрасно спрацювала би наша пропозиція щодо вирішення таких змін додатком до Положення про МВС України.

Наступним Указом Президента України «Про внесення зміни до Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 03.02.2003 р., № 62/2003 були внесені зміни до пп.15 п.10 Положення (тепер: Положення-2003) щодо набуття додаткового обов'язку Державного секретаря МВС «призначати на посади та звільняє з посад заступників начальників територіальних та на транспорті органів внутрішніх справ і начальників їх структурних підрозділів у порядку, визначеному Міністром». І знову нагадуємо тут про таку, що стала вже нагальною, потребу у додатку до Положення про МВС України.

Указом Президента України «Про внесення змін до Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 11.07.2003 р., № 593/2003 [14] у зв'язку з виходом пожежної служби зі складу МВС України, забезпечення пожежної безпеки виключено з основних завдань МВС України (абз.8 п.3), а також п.10 Положення про МВС України (тепер: Положення-2003/2). У огляду на це кількість «шиляхів» («напрямоків») реалізації діяльності МВС України за п.4 Положення-2003/2 знизилася (виключені пп.16 і 17), зате п.4 Положення-2003/2 був доповнений пп.27-1, за яким МВС України «виконує відповідно до законодавства України функції з управління об'єктами державної власності»(??)⁴⁴.

Найбільш важливим було за п.9 Положення-2003/2 нововведення порядку призначення та звільнення з посади Міністра – тільки Президентом України (раніше за п.9 Положення-2003 це відбувалося за поданням Прем'єр-міністра України). Також більш жорстких ознак, підпорядковуючих кадрові питання виключно Президенту України, набув новий абз.2 п.9, який наводимо повністю – «Міністр має перших заступників та заступників, кількість яких визначається Президентом України. Перших заступників та заступників Міністра призначає на посади за поданням Прем'єр-міністра України і припиняє їх повноваження на цих посадах Президент України. Визначення ступеня відповідальності та розподіл обов'язків між першими заступниками та заступниками здійснює Міністр»⁴⁵. Крім того, набули певні зміни й обов'язки Міністра (пп.4, 5, 9, 10, 12, 14 Положення-2003/2), а також зміст п.11 Положення-2003/2 стосовно колегії МВС, що раніше були пов'язані з Державним секретарем МВС (посада якого була анульована).

Знов-таки значним нововведенням стосовно колегії МВС було значне посилення впливу Президента України

⁴² Тоді навіщо все це подане?

⁴³ Але в структуру центрального апарату МВС України за наказом МВС України «Про затвердження структури центрального апарату Міністерства внутрішніх справ України» від 25.12.2003 р., № 1616 входять «житлово-комунальний відділ, перукарня, їдальня», які також мають керівників...

⁴⁴ Це щось нове й надзвичайно важливе, що потребує на подальший, більш ретельний аналіз.

⁴⁵ З досить заплутаним поясненням – «абзац перший пункту 9 замінено абзацами першим та другим згідно з Указом Президента України від 11.07.2003 р. N 593/2003, у зв'язку з цим абзац другий вважати абзацом третім».

на діяльність Міністерства – за абз.2 п.11 Положення-2003/2 «члени колегії затверджуються та звільнюються від обов'язків Президентом України за поданням Міністра. Кількісний склад колегії визначає Президент України. Члени колегії затверджуються і звільнюються від виконання обов'язків Президентом України за поданням Міністра» - раніше члени колегії затверджувалися та звільнювалися від обов'язків Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра (абз.2 п.11 Положення-2003).

Пунктом 32 Указу Президента України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких Указів Президента України» від 05.03.2004 р., № 280/2004 [15] (тепер: Положення-2004) до абз.2 п.9 щодо загальної структури внесені зміни, за якими значилося, що «Міністр має перших заступників і заступників, які належать до числа керівників Міністерства та кількість яких визначається Президентом України» (раніше була відсутня позначка, щодо «належності до числа керівників Міністерства» перших заступників і заступників – абз.2 п.9 Положення-2003/2). Був також дещо спрощений пп.12 абз.3 п.9 Положення-2004 стосовно територіальних і транспортних органів, зате доповнений пп.14-2 абз.3 п.9 Положення-2004 щодо повноважень Міністра з «призначення на посади та звільняє з посад в установленому порядку працівників центрального апарату МВС України».

Важливим також вважаємо знов появу п.10 Положення-2004, але у новій редакції, за якою «організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності МВС України, його поточної роботи, а також забезпечення діяльності Міністра організовується першим заступником Міністра - начальником Головного штабу, який здійснює керівництво апаратом Міністерства». Також доповнений абз.2 п.11 Положення-2004 стосовно можливості входження до колегії «інших осіб... в установленому порядку»; абз.1 п.13 Положення-2004 – позначкою про затвердження Кабінетом Міністрів України граничної чисельності працівників МВС України (раніше таке затвердження стосувалося тільки працівників центрального апарату МВС за абз.1 п.13 Положення-2003/2); абз.4 п.13 Положення-2004, що «положення про структурні підрозділи центрального апарату МВС України затверджує Міністр». Також важливого значення набув суб'єкт фінансування МВС України - Державне казначейство України⁴⁶ (п.14 Положення-2004).

Останнім Указом Президента України «Питання Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» від 05.03.2004 № 283/2004 (п.2) в абз.2 п.1 Положення про Міністерство внутрішніх справ України (Положення-2004) та у пп.4 п.5 були виключені досі забуті слова «пожежної безпеки», тому Положення-2004 набуло зв'язаних з цим змін.

Таким чином, за 1992-2004 роки чинне Положення про Міністерство внутрішніх справ України перетерпіло значних змін і, як можна бути цілком впевненим, що у найближчі часи воно знову може бути змінене з огляду на потребу владних структур у контролі його діяльності. Без перебільшень, численна (фактично 10 разів за нашою

⁴⁶ До речі, реально це істотно утруднило проведення фінансових операцій – за логікою казначейства будь-яка передоплата з боку МВС заборонена, а його ділові партнери повинні спочатку надати свою продукцію, і тільки потім отримати за це оплату.

нумерацією, прив'язаною до відповідного року: 1992, 1994, 1999, 1999/2, 2000, 2001, 2002, 2003, 2003/2, 2004) реорганізація Положення про МВС була здебільшого пов'язана з потребою його внутрішнього удосконалення і майже, на нашу думку, не вплинула на реальне реформування системи МВС України. Позначений нами раніше «певний обов'язок якщо не реформування, то принаймні активної участі в удосконаленні та реорганізації системи» фактично так і залишився не реалізованим. Хоча якщо розглядати окремі реорганізаційні заходи зі створення окремих підрозділів або введення нових завдань, то саме в цьому міститься зв'язок Положення про МВС України з практикою реформування системи – потребує ретельного подальшого розгляду механізм означеного зв'язку.

3. Законодавча й правозастосувальна ініціатива щодо набуття владних повноважень з контролю діяльності системи МВС України, пов'язана з Положенням про Міністерство внутрішніх справ.

Щодо Положення..., то одним із головних спірних моментів як сучасності, так і недалекого минулого стала також, що заперечується, правочинність Президента України та Прем'єр-Міністра України щодо призначення і відповідно звільнення як міністра МВС України, так і перших посадовців міністерства. Іноді прагнення означеними особами набуття владних повноважень з контролю діяльності та безпосереднього управління діяльністю системи МВС України доходить до відвертого протистояння і набуває надзвичайно сильно окреслених, у якійсь мірі навіть деформованих політичних ознак⁴⁷.

Так, по-перше, наприкінці грудня 2000 року під час акції «Україна без Кучми» стосовно перших осіб держави вже йшлося про відставку колишнього міністра внутрішніх справ Ю.Ф. Кравченка⁴⁸ з мотивуванням про порушення силовиками та міліцією прав «практично кожної людини... застосуванням тортур під час слідства». Саме тоді Президент нібито погодився «звільнити «сілових» міністрів, у тому разі, коли відповідне подання зробить прем'єр-міністр»⁴⁹ [16]. Стосовно механізму означеного

⁴⁷ Хоча при цьому цілком зрозуміло, що «вибір особи на ключову посаду може мати значний вплив на те, як будуть виконуватися обов'язки, пов'язані з перебуванням на цій посаді» - як за роботою: Інститут Президентства у країнах Східної і Центральної Європи. Порівняльна характеристика повноважень президента. Схема [Електронний ресурс]. -Режим доступа: <http://www.pdp.org.ua/index.php?lng=eng&id=txt&a=287>. - 15.11.1993.

⁴⁸ Зазначимо, що тоді, «ще 15 грудня <2000 року>, після ухвалення Верховною Радою України постанов *щодо відставки* міністра МВС Ю. Кравченка, глава українського Кабінету міністрів <В. Ющенко – у 2006 році Президент України> закликав не приймати радикальних термінових рішень щодо кадрових питань, а натомість проявити «терпимість», а міністрам-силовикам «самостійно ухвалити морально-етичні рішення про подальше перебування на своїх посадах». При цьому волею долі надзвичайно активну роль в організації акції протесту та вимог відставки серед силовиків й міністра МВС України відігравав «один з координаторів наметового містечка, член СПУ Юрій Луценко» [16], у 2006 році (за Указом Президента України від 27.09.2005 р. № 1368/2005) – сам міністр МВС України(!)

⁴⁹ Тобто, за алгоритмом: «рішення Верховної Ради-подання Прем'єр-Міністра (Кабінету міністрів)-рішення Президента», хоча як йде далі, за логікою статей 114 та 106 Конституції України подання прем'єр-Міністра на означене звільнення не було

звільнення, то були тодішньою «Конституцією передбачені лише три можливі обставини, за яких відбувається його <міністра МВС> відставка: заява самого міністра про відставку, відставка прем'єр-міністра, яка має наслідком відставку всього складу Кабінету міністрів, і третя причина - ухвалення Верховною Радою України резолюції щодо недовіри Кабміну, що має наслідком відставку всього його складу». Разом із тим, як досліджено, в «Основному законі України містяться суперечності, зокрема в ст.114 та ст.106, коли за однією прем'єрського подання вистачає лише для призначення, а за іншою - воно потрібне і для звільнення» [16].

По-друге, і це є найбільш суттєвим для розглядуваної ситуації, констатувалося існування «актів меншої ваги, ніж Конституція, <якими> можуть встановлюватися правила призначення і звільнення посадовців, які суперечать Основному Закону» [16]. Зокрема, таким вважався Указ Президента України «Про внесення змін до Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 11.07.2003 року за № 593/2003, за п.9 якого «МВС України очолює Міністр, якого призначає на посаду і звільняє з посади в установленому порядку Президент України»⁵⁰ [14].

По-третє, слід сказати, що в порушення Конституції України та Положення про МВС України вже мали місце у ті часи деякі спроби призначення керівників підрозділів центрального апарату МВС України за погодженням «з Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією» - йдеться, наприклад, про Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» (від 17.06.2004 р., № 5661), ухвалений Верховною Радою України 02.11.2004 р. - у конкретному випадку - про зміну порядку призначення і звільнення начальника ГУБОЗ МВС [17].

По-четверте, як доказову базу вважаємо за необхідне наведення тут у повному обсязі зауважень керівника Головного науково-експертного управління А.Р. Мацюка щодо компетенції Президента України з призначення заступників міністрів, інших посадових осіб, які працюють в центральних органах виконавчої влади, але не є їх керівниками, що має відношення й до МВС України: «Відповідно до п.10 ч.1 ст.106 Конституції України до повноважень Президента України віднесено призначення керівників»⁵¹ центральних органів виконавчої влади. Конституція ніде не згадує про призначення Президентом заступників міністрів чи керівників певних структурних підрозділів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Як зазначено у п.2 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України № 16-рп/2002 від 17.10.2002 р., «керівниками центральних органів виконавчої влади є міністри (до складу Кабінету Міністрів входять за посадою), посадові особи, які очолюють інші, крім міністерств, центральні органи виконавчої влади». Відповідно, заступники міністрів до числа керівників центральних органів виконавчої влади не відносяться.

потрібно.

⁵⁰ За джерелом [16] тут йдеться про «установлений законодавством порядок». Але далі сказано, що «установлений законодавством порядок» - це і є Конституція». Саме останню фразу можна оспорювати або погоджуватися з нею.

⁵¹ Це текстове виділення за оригіналом.

Президент здійснює лише повноваження, передбачені для нього Конституцією України (п.31 ч.1 ст.106 Конституції України). Отже, призначення заступників міністрів, інших посадових осіб, які працюють в центральних органах виконавчої влади, але не є їх керівниками, не може відноситись до компетенції Президента України» [18].

По-п'яте, достатньо характерним для нашої держави завжди було й стійке історичне позиціонування МВС України тільки на боці Президента України проти Верховної Ради України з іншого боку. Це було у тому ж 2004 році, коли міністром МВС України перебував М.В. Білоконь і Президентом України Л.Д. Кучма, а спікером Верховної Ради України В.М. Литвин й кандидатом у Президенти України В.А. Ющенко (соратником якого був Ю.В. Луценко). Те ж саме маємо у другій половині 2006 року, коли міністром МВС України є Ю.В. Луценко й Президентом України - В.А. Ющенко, а спікером Верховної Ради України - О.О. Мороз.

Щодо 2004 року, то наочний приклад ігнорування міліцією Верховної Ради України як законодавчого органу держави маємо з наданих О. Зінченком фактів під час президентських виборів 23-24.10.2004 р.⁵² Стосовно ж 2006 року, то досить показовою є «відмовна» реакція міністра МВС України Ю.В. Луценка на вимоги народних депутатів України про його відсторонення з посади на момент перевірки діяльності МВС України. Досить цікавим є те, що у 2004 році Ю.В. Луценко перебував на боці опонентів чинного на той час президента і висував претензії до МВС України, а в 2006 році - у таборі іншого президента, але тепер він сам «не розуміє» претензій Верховної Ради України щодо недоліків роботи МВС України та до себе на посаді міністра, підтримуючись, принаймні на людських очах, позиції: «я підпорядковуюся закону й Конституції. Згідно і зі старою, і з новою Конституцією України, міністра внутрішніх справ призначає Президент, начальників облуправлінь міліції я узгоджую із секретаріатом Президента і призначаю своїм наказом, заступників міністра призначає за моїм поданням Кабмін»⁵³.

По-шосте (і прикінцеве), у зв'язку зі створенням у 2006 році у Верховній Раді України Антикризисної коаліції та загальною зміною політичних уподобань у державі, зокрема, кадрових працівників системи МВС України,

⁵² «Сталося так, що за діючим законодавством, міністра внутрішніх справ призначає своїм указом президент. І безумовно, силовики в нас давно входять в еліту, яка безпосередньо спілкується, без посередників з президентом. Я думаю, що вони останнім часом повністю ігнорують позицію законодавчого органу, вони не з'являються на звіти. Як правило, у ВР представлені заступники, керівники департаментів, тобто - люди 2-3-го рівня управління МВС». При цьому «президент остаточно своїм указом затверджує силовиків, це стосується і МВС, і СБУ» - як за роботою: Текст випуску 24.10.2004 // Час /Тижневик: Архів програм 5 каналу (Перший інформаційний канал України) [Електронний ресурс]. -Режим доступу: http://5tv.com.ua/pr_archiv/134/0/183. Зазначимо, що й сьогодні тільки у Комітеті з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Верховної Ради України V скликання працюють народні депутати, колишні працівники МВС України - К.Б. Левченко, С.М. Гусаров, В.М. Грицак, а також колишній генеральний прокурор України С.М. Піскун.

⁵³ Див. роботу: Леонов І. Юрій Луценко: Діячі, які здирали з народу три шкури, рано чи пізно самі підуть на барабан [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://iu.org.ua/interview/2006/01/1016.html?print>. -31.01.2006.

незадоволених явним непрофесіоналізмом Ю.В. Луценка на посаді Міністра, контроль діяльності системи МВС України від Президента України поступово переходить до Уряду та Верховної Ради України.

Висновки.

1. Історичні витоки нормативної практики становлення сучасного Положення про МВС України базуються на Положенні про МВС УРСР, майже повністю дублюючого тогочасне Положення про МВС СРСР.

2. В процесі трансформації Положення про Міністерство внутрішніх справ України постійно перетерплювало численних змін, пов'язаних в основному з повноваженнями та функціями Міністерства, а також його перепідпорядкуванням Президенту та Кабінету Міністрів України.

3. За змістом Положення про Міністерство внутрішніх справ України частково накладає на Міністерство обов'язок участі в удосконаленні та реорганізації системи, тобто – реформуванні. Безпосередній зв'язок Положення про МВС України з практикою реформування системи міститься тільки в реорганізаційних заходах зі створення окремих підрозділів або введення нових завдань.

4. Існує нагальна потреба у структуруванні та приведенні змісту чинного Положення про Міністерство внутрішніх справ України відповідно до викладених зауважень.

5. Як варіант – чинне Положення про Міністерство внутрішніх справ України потребує істотного скорочення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Постановление Совета Министров СССР «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел СССР» от 16.06.1972 г., № 452.

2. Приказ Министра внутренних дел СССР «Об объявлении постановления Совета Министров СССР «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел СССР» от 03.07.19972 г., № 210.

3. Постановова Ради Міністрів Української РСР «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ Української РСР» від 08.09.1972 р., № 425.

4. Наказ Міністра внутрішніх справ УРСР «З оголошенням Положення про Міністерство внутрішніх справ Української РСР» від 22.09.1972 р., № 180.

5. Розпорядження Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 07.10.1999 р., № 157/92рп.

6. Наказ МВС України «Про оголошення Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від

28.10.1992 р., № 628.

7. Розпорядження Президента України «Про внесення доповнень і змін до окремих актів Президента України» від 19.08.1994 р., № 107/94-рп.

8. Указ Президента України «Про зміни та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Президента України» від 27.01.1999 р., № 70/99.

9. Указ Президента України «Про внесення змін до Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 11.12.1999 р., № 1542/99.

10. Указ Президента України «Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 17.10.2000 р., № 1138/2000.

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

12. Указ Президента України «Про внесення змін до Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 24.12.2001 р., № 1248/2001.

13. Указ Президента України «Про внесення змін до деяких положень про міністерства» від 27.03.2002 р., № 304/2002.

14. Указ Президента України «Про внесення змін до Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 11.07.2003 р., № 593/2003.

15. Указ Президента України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких Указів Президента України» від 05.03.2004 р., № 280/2004.

16. «Моменти істини». Українське законодавство – «...Середі тут і между там»... [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.ucipr.kiev.ua/ukrainian/rupdate/2000/12/25122000.html>. -25.12.2000.

17. Кучма застосував право вето щодо закону, яким змінено порядок призначення і звільнення начальника ГУБОЗ МВС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://parlament.org.ua/index.php?action=news&id=12&ar_id=975&as=0. -07.12.2004.

18. Мацюк А.Р. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу державних органів фіскального та бюджетного контролю» (реєстр. № 6539 від 21.01.2005 р. /Н.д. В. Ющенко, В. Пинзеник, С. Тербохін) /doc 61748 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua:8080/pls/zweb/webproc34?id=&pf3511=21864&pf35401=61748>.

Надійшла до редколегії: 07.07.2006

ЗОЗУЛЯ І.В. НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПОЛОЖЕННЯ О МВД УКРАЇНИ: СВ'ЯЗЬ С ПРАКТИКОЮ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ

Рассмотрены исторические истоки нормативной практики становления современного Положения о Министерстве внутренних дел Украины, а также его нормативно-правовой трансформации, законодательные и правоприменительные инициативы по обретению властных полномочий по контролю деятельности системы МВД Украины, связанные с указанным Положением.

ZOZULJA I.V. NORMATIVE-LEGAL BASES IN TRANSFORMATION OF REGULATIONS ABOUT THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE: CONNECTION WITH PRACTICE OF SYSTEM REFORMING

Historical sources for normative practice in becoming of modern Regulations about the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, and also its normative-legal transformation, legislative and law using initiatives on finding imperious powers under the control for activity of system of the Ukraine Ministry of Internal Affairs, connected with the specified Position are considered.