

УДК 65.011.8:354.31(477)

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

## **КОНЦЕПТУАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ: АНАЛІЗ ВІДОМЧОГО СУПРОВОДЖЕННЯ**

**Ключові слова:** концепція реформування, нормативно-правове регулювання, система МВС України

Концептуальне забезпечення представляє собою необхідну умову цілеспрямованої діяльності, що гарантує досягнення ефективного результату, тим більше в умовах перехідного періоду - реформування системи. Як відомо, в МВС України вирішення цієї проблеми було започатковано в числі перших серед правоохоронних відомств держави. Саме тому досвід цієї роботи є доволі актуальним для широкого кола дослідників і практичних працівників.

Загальні принципи концептуального забезпечення діяльності та реформування органів внутрішніх справ України [1] й соціально-захисна концепція у реформуванні системи МВС України [2] були розглянуті та запропоновані нами у 2004 та 2006 роках, у 2008 році - порядок і сутність процесу розробки проекту Концепції реформування системи МВС України [3], відповідність концепцій реформування правоохоронної системи держави принципам національної безпеки України [4] та деякі концептуальні проблеми реформування правоохоронної системи України [5].

Разом із тим, ретельного аналізу заходів саме із відомчого нормативно-правового супроводження концептуального забезпечення реформування системи МВС України досі не проводилося. Більше того, навіть при наяв-

ності загального розуміння, принаймні теоретиками, потреби та значущості концептуального забезпечення в реформуванні системи МВС України, як в Концепції реформування системи МВС України зразка 1996 року, так і в наступних заходах з її реалізації, або тепер вже розробки проекту нової концепції реформування, все рівно припускаються істотних помилок, які порушують комплексність передбачених заходів і нівелюють якнайменші досягнення. Можна навіть гіпотетично припустити, що реформування системи МВС України тому досі не завершено, бо порушені саме його щонайменші принципи. Звідси, метою статті є аналіз стану концептуального забезпечення реформування системи МВС України за нормативно-правовими актами щодо розробки концепцій реформування МВС України, і заходів, що супроводжують цей процес<sup>1</sup>. Новизна роботи полягає в дослідженні динаміки відомчих заходів із реформування та їхньої дієвості, а також у викритті основних недоліків концептуального забезпечення реформування системи МВС України задля запобігання аналогічних і нових помилок у майбутньому.

Таким чином, об'єктом нашого дослідження є регулятивна нормативно-правова діяльність МВС України щодо концептуального забезпечення реформування системи, його предметом - основні нормативно-правові акти МВС України, що мають відношення до розробки Концепції реформування системи та її супроводження. Фактично, це продовження досліджень засад нормативно-правової політики МВС України щодо реформування власної системи, що нами розглядалися раніше [6, с.209-225].

Нагадаємо, що 24.04.1996 року «з метою підвищення ефективності діяльності системи Міністерства внутрішніх справ, спрямованої на боротьбу зі злочинністю, охорону громадського порядку і забезпечення громадської безпеки», за № 456 Постановою Кабінету Міністрів України була схвалена Концепція

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

розвитку системи Міністерства внутрішніх справ [7]. При цьому Міністерство внутрішніх справ мало «у місячний термін подати на затвердження план заходів щодо забезпечення поетапної реалізації Концепції» (п.2), а органи державної виконавчої влади і місцевого самоврядування мали «активно сприяти органам внутрішніх справ в реалізації Концепції та у вирішенні питань її фінансового і матеріально-технічного забезпечення» (п.4).

На жаль, стосовно останнього пункту Постанови, то скільки-небудь значущих фактів саме активного сприяння органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування органам внутрішніх справ у вирішенні супровідних реформування питань ми не маємо. Хоча тут, на нашу думку, не можна було й сподіватися на зустрічне ініціативне «активне сприяння» з боку органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування без жодної конкретики щодо цього за змістом Постанови. А щодо МВС України, то на виконання означеної Постанови наказом МВС України «Про забезпечення реалізації Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ» від 30.06.1996 р., № 455 [8] наказувалося «організувати роботу з доведення Концепції... до відома всього особового складу органів, підрозділів внутрішніх справ і внутрішніх військ, та з роз'яснення їх положень» (пп.1.1).

Разом із тим, за пп.1.1 наказу [8] заступники міністра, начальники головних управлінь, самостійних управлінь та відділів міністерства, начальники ГУМВС України в Криму, м. Києві й Київській області, УМВС України в областях, м. Севастополі та на транспорті, ректори навчальних закладів мали «визначити відповідальних за реалізацію основних напрямів Концепції». Однак такий захід фактично означав, що без створення в структурі центрального апарату Міністерства принаймні будь-якого органу управління та координації процесу реформування системи МВС України водночас наказувалося призначити приблизно понад 50 відповідальних за перебіг реформування, кожен з

яких, вочевидь, на свій розсуд повинен був втілювати основні положення Концепції.

Також зазначеному керівництву ставилася в обов'язок «розробка конкретних планів виконання окремих пунктів зазначеного плану, які б забезпечували здійснення передбачених у ньому заходів галузевого та регіонального значення» (пп.1.3). Але певне гальмування «розробки», знов-таки, фактично на вибір виконавців, містилося вже в невизначеності самого сполучення «конкретні плани-окремі пункти».

Стосовно Плану заходів щодо забезпечення реалізації Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ, затвердженого 20.06.1996 р. Першим віце-прем'єр-міністром України, Головою Координаційного комітету по боротьбі з організованою злочинністю і корупцією при Президентові України В.В. Дурдинцем, вочевидь, розробленим Штабом МВС України, та на який є посилання в наказі [8], то ним передбачалось 35 пунктів-заходів. Але, за деяким виключенням, План заходів щодо забезпечення реалізації Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ<sup>2</sup> є спрощеним віддзеркаленням Концепції.

Задля подальшого аналізу за роками динаміки заходів із реформування системи МВС України та їхньої дієвості, стисло позначимо основні з них за Планом-1996: удосконалення системи управління ОВС (ВВ); перерозподіл функцій між апаратами; делегування частки повноважень; скорочення чисельності апарату міністерства; нова організаційно-штатна структура апарату МВС (управлінь, ВВ); передання вивільнених штатів в міськрайлінооргани; реорганізація штабних апаратів; створити підрозділи оперативного реагування на надзвичайні ситуації; зміцнити аналітичні підрозділи; створити штаби; розробити типові моделі структурно-штатної побудови та організації міськрайліноорганів; переглянути статус підпорядкова-

<sup>2</sup> Оскільки це не останній план такого роду, то для зручності будемо їх позначати роком затвердження.

них МВС управліннь; розробити критерії ефективності роботи ОВС; розмежування функцій між галузевими службами (підрозділами кримінальної міліції, міліції громадської безпеки); зміни до положень про галузеві служби; розробити нові положення; експеримент по створенню підрозділів муніципальної міліції; передача паспортної та візової служб, медичного витвердження; передача функцій організації дорожнього руху місцевим адміністраціям; удосконалення організації діяльності служб ДАІ; створення Інститутів по підготовці слідчих для ОВС та підвищення кваліфікації слідчих працівників; виведення з МВС кримінально-виконавчої системи; реформування системи підготовки бойової і спеціальної підготовки ВВ; запровадити контрактну службу ВВ; реформування кадрових апаратів ОВС; розробити нормативи навантаження в ОВС; новий перелік посад та граничних спеціальних звань; об'єднання інспекції з особового складу з ВВ; концепція реформування відомчої вищої освіти та науково-дослідної діяльності; кваліфікаційні вимоги до посад ОВС; розробити законопроекти.

При цьому, по-перше, щодо організаційних заходів, то пропонувалося «внести корективи до планів роботи МВС, його галузевих служб, ГУМВС-УМВС» (пп.1.2 Плану-1996) вже в червні 1996 р., незважаючи на дату підпису наказу у 30 червня та фізичне надходження наказу до підрозділів тільки у липні 1996 р. По-друге, хоча Концепція розвитку системи Міністерства внутрішніх справ [7] і не містила жодної прив'язки до певних часових термінів, *Штаб МВС України децю необачно самотійно визначив перебіг Концепції та кінцевий термін її реалізації переважно періодом у 1996-1998 роки*, хоча навіть у 2008 році все ще йдеться про означене реформування, та тепер вже про розробку не нової, більш удосконаленої Концепції, а тільки про підготовку до розро-

бки її Проекту<sup>3</sup>.

Щодо втілення в життя головних завдань із удосконалення управління та організаційно-штатних структур, то поперед усього, на нашу думку, *треба було їх запроваджувати тільки після проведення наукового обґрунтування* стосовно, наприклад, вимог Концепції за Постановою [7] із «забезпечення оптимального співвідношення функцій штабних, лінійно-галузевих і функціональних підрозділів у структурах управління» - порівняти із «здійснити реорганізацію штабних апаратів...» (п.2.5 Плану-1996) та «розробити типові моделі структурно-штатної побудови і організації діяльності міськрайлінорганів...» (п.2.6 Плану-1996), за якими саме оптимізація як раз і не простежується.

Розробка «загальних критеріїв ефективності роботи служб та підрозділів внутрішніх справ» (за п.2.8 Плану-1996), передбачена у 1996-1998 роках, досі не завершена. У Плані-1996 також *нічого не йшлося* про головну мету Концепції за Постановою [7], задля чого вона й задумувалася – «використання внутрішніх ресурсів і нереалізованих можливостей системи МВС». За п.2.7 Плану-1996 в результаті скорочення «підрозділів, підпорядкованих безпосередньо МВС, ГУМВС-УМВС», що не «функціонують в інтересах забезпечення потреб системи МВС, ГУМВС-УМВС», та іменованих як «решта», *завуальовано пропонується фактично їх зберегти*, «передавши їхні функції і штатну чисельність до міськрайліновідділів»<sup>4</sup>.

Окрім того, у Плані-1996 *нічого не йдеться й про те, що саме*, згідно до вимог Концепції за Постановою [7], *буде зроблено для «забезпечення її (системи МВС – І.З.) ефективного функціонування у звичайних умовах»*, тобто, у повсякденному режимі її робо-

<sup>3</sup> Правда, щодо реформування не «системи Міністерства внутрішніх справ», як раніше, а «системи органів Міністерства внутрішніх справ», як за Указом Президента України «Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України» від 20.03.2008 р., № 245/2008.

<sup>4</sup> Тобто, тільки змінити їх статус, про що прямо йдеться у п.2.7 Плану-1996.

ти; якими управлінськими та організаційно-штатними заходами планується забезпечувати надходження «максимально повної (ми би додали – «правдивої» – І.З.) інформації про оперативну обстановку, тенденції і перспективи її розвитку» по ієрархії управлінської вертикалі; якими безпосередньо заходами буде «усуватися паралелізм в управлінні».

Стосовно заходів із реформування кримінальної міліції, то Планом-1996, всупереч Концепції за Постановою [7] *не передбачається*, яку ми вважаємо головним чинником, «розробка та нормативне закріплення критерію розкриття злочинів, який би відбив реальний стан цієї роботи і стимулював її».

Щодо реформування міліції громадської безпеки, то Планом-1996 зсунуті акценти про створення спеціальних моторизованих частин ВВ МВС з метою активного залучення до участі в охороні громадського порядку, про що йшлося в Концепції, до розділу «Реформування внутрішніх військ». Також до сьогодні *не вирішеним виявилось питання «щодо передачі функцій паспортної та візової роботи... іншим міністерствам і відомствам»* (п.4.4 Плану-1996), а такий захід Концепції за Постановою [7], як *передання «функцій організації дорожнього руху поступово... державним адміністраціям на місцях»*, незважаючи на його наявність у Плані-1996, *не реалізовувався взагалі*. При цьому, саме останні два заходи прямо зачіпають фінансові інтереси МВС України, тому з огляду на це, навряд чи вони взагалі будуть вирішені у найближчому майбутньому, і не було жодного сенсу їх включати до Концепції.

Спірним є також запропонований у Концепції захід з «виділення із органів внутрішніх справ підрозділів Державної служби охорони з їх наступною реорганізацією у разі прийняття Закону України «Про державну службу охорони» у самостійну структуру і залучення працівників міліції до здійснення охорони за договорами на контрактній основі». З цього приводу сьогодні взагалі йдеться про *незаконне перебування ДСО в статусі «при МВС України» та про незаконне залу-*

*чення цього підрозділу до комерційної діяльності*. Можливо саме тому цей захід дещо обачливо Штабом МВС України навіть не було включено до Плану-1996.

Щодо реформування апарату попереднього<sup>5</sup> слідства, то про створення єдиного структурного підрозділу на базі відповідних, названих у Концепції, слідчих управлінь, у Плані-1996 заходів навіть не згадувалося. А створення Інституту з підготовки слідчих – це на той час фактично не більше, як внутрішня зміна назви навчального факультету одного з відомчих ВНЗ, який тільки сьогодні виріс до доволі потужного Навчально-наукового інституту підготовки фахівців для підрозділів слідства та дізнання.

На наш погляд, *віднесення заходів із реформування кримінально-виконавчої системи до Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ і до Плану-1996 заходів щодо забезпечення реалізації Концепції було децю умовним*, оскільки покладало певні обов'язки на МВС України, яке своє майбутнє з системою виконання покарань аж ніяк не пов'язувало. Тому, можливо, цілком достатньою була би в Концепції тільки проста позначка про таке виведення. Окрім того, дуже вже кидається в око, на відміну від стверджуючих словоформ за іншими розділами Концепції за Постановою [7], невпевнена неузгодженість заходів за інфінітивами «приводиться» (майбутній час) та «передається» (теперішній час) – тобто, неможливо саме зараз<sup>6</sup> передавати «питання, комплектування, навчання, виховання кадрів», а також «функцію нагляду» тощо органам, які ще тільки планується чи то реорганізовувати, чи то переводити в інше відомство.

Стосовно реформування внутрішніх військ, то, як на нас, *більш коректним було би казати у п.7.1 Плану-1996 про «удосконалення системи бойової і спеціальної підготовки військ»*, ніж про її «реформування», оскільки така підготовка за предметами навчан-

<sup>5</sup> Досудового, у нинішній трактовці.

<sup>6</sup> На момент виходу означеної Постанови Кабінету Міністрів України.

ня не потребує кардинальної реструктуризації та залучення нових засобів тощо, а переважно містить у загальному випадку тільки звичні навчальні заходи з підготовки штабів, підрозділів і частин та особового складу<sup>7</sup>.

У розділі «Удосконалення роботи з кадрами» *штучність* «об'єднання інспекцій з особового складу з підрозділами внутрішньої безпеки» за п.8.4 Плану-1996 підкреслювалась тим, що навіть Штаб МВС України, як розробник Плану-1996, не бачив «місця знаходження цих підрозділів у структурі органів внутрішніх справ». Окрім того, суттєвою є неузгодженість п.8.5 Плану-1996, де йшлося про збільшення кількості посад державних службовців у підрозділах паспортної служби» у 1997-2000 роках, хоча функції тієї ж паспортної роботи за п.4.4 Плану-1996 передбачалось передати ще у 1996-1997 рр. іншим міністерствам і відомствам.

Планом-1996 також *проігнорована така вимога Концепції* за Постановою [7], як «передбачається впровадити систему контрактного<sup>8</sup> і конкурсного добору кадрів на службу в органи внутрішніх справ». На нашу думку, *недоречним* у Концепції щодо цього розділу було і *підтвердження права МВС на заповнення номенклатурних посад*, оскільки це аж ніяк не змінювало стан речей, що склався, і не вносило ніяких «розвиткових» змін у систему Міністерства внутрішніх справ.

А правове забезпечення реалізації Концепції зразка 1996 року взагалі *не можна було обмежувати тільки розробкою таких законопроектів*, як «Про органи внутрішніх справ», «Про органи попереднього слідства і дізнання» тощо, та поданням їх на розгляд Кабінету Міністрів України. Більш дієвим є тільки постійне відомче супроводження за-

конопроектів. Тому можна вважати, що Концепція не отримала у повній мірі правового забезпечення своєї реалізації, бо той же закон «Про органи внутрішніх справ» до сьогодні так і не було прийнято...

В преамбулі *Рішення розширеного засідання колегії МВС України «Про хід реалізації Концепції розвитку системи МВС України, Директиви Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України від 9 грудня 1997 р. № 1 та заходи з подальшого реформування органів внутрішніх справ України»* від 29.01.1998 р., № 1км/2 [9], як такі, що вирішені, перераховувалися основні заходи раніше згаданого Плану заходів щодо забезпечення реалізації Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ від 20.06.1996 р.

Але, оскільки Концепція розвитку за визначенням є документом довгострокової дії, то ніяк *не можна погодитися* з викладеною в преамбулі Рішення колегії тезою, що «*в ході реалізації Концепції враховується політична (як правило, швидкоплинна – І.З.)... обстановка в державі*», бо цілком зрозуміло, що успіх реалізації Концепції принаймні повинен залежати тільки від економічних чинників, що обумовлені видатками Держбюджету на МВС України. Окрім того, без попередньої оцінки результативності реалізації Концепції не можна взагалі казати й про підвищення ефективності функціонування ОВС, а про «використання внутрішніх ресурсів МВС» годі й думати, коли воно реально не планувалось, як ми показали раніше. Якщо ж під внутрішніми ресурсами розуміти «організаційно-штатну перебудову дорожньої міліції і за рахунок її скорочення» створення підрозділів міліції для забезпечення безпеки працівників суду тощо, то цим ДАІ тільки свідомо послабляється. В преамбулі Рішення також констатується скорочення на 20 % чисельності центрального апарату МВС і ставиться завдання «подальшої оптимізації структури і чисельності органів внутрішніх справ». При цьому *роботу «по реалізації Концепції розвитку системи МВС України» колегія МВС вважає такою, «що не повніс-*

<sup>7</sup> Див., наприклад, роботу: Удосконалення форм і методів підготовки частин внутрішніх військ МВС України до дій в умовах надзвичайних ситуацій техногенного характеру: Звіт про НДР «ПІДГОТОВКА» (заклучний) / Військовий ін-т внутрішніх військ МВС України (ВІ) ; Керівник Зозуля І. В. № ДР 0102U001542. – Харків, 2002. – 75 с.

<sup>8</sup> За винятком частково щодо внутрішніх військ за п.7.2 Плану-1996.

то відповідає вимогам Президента, Уряду України та економічній ситуації, що склалася» (п.1 Рішення).

За схваленим 29.01.1998 р. *Планом додаткових заходів з реформування системи Міністерства внутрішніх справ* (План-1998) за Рішенням колегії [9] (п.2 Рішення, Додаток), з вимогою безумовної реалізації його «та Указу Президента України від 21 січня 1998 року щодо режиму жорсткого обмеження бюджетних видатків та інших державних витрат»<sup>9</sup>, зокрема, йшлося про:

- завершення роботи «щодо удосконалення системи управління органами внутрішніх справ» та розробку й затвердження заходів «щодо підвищення ефективності управлінської діяльності» (п.1.1 Плану-1998) з терміном виконання 1 півріччя 1998 р. – повний аналог невиконаного п.2.1 Плану-1996;

- завершення розробки «типової структурно-штатної та організаційної моделі міськрайлінорганів внутрішніх справ» (п.1.2 Плану-1998) з терміном виконання протягом 1998 р. – аналога невиконаного п.2.6 Плану-1996;

- розробку загальних критеріїв оцінки ефективності службової діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ (п.1.3 Плану-1998) з терміном виконання 1 півріччя 1998 р. – аналога невиконаного п.2.8 Плану-1996;

- розробку нової організаційно-штатної структури галузевих служб (п.1.5 Плану-1998) з терміном виконання 1 квартал 1998 р. – фактично збірний аналог невиконаних пунктів 2.2-2.7 Плану-1996;

- розробку законів і положень (п.3.1 Плану-1998 з невизначеним терміном виконання) – аналога невиконаного п.9.1 Плану-1996 з терміном виконання IV-I квартали 1996/1997 років та інші. При цьому терміновість виправлення незадовільного стану з реформування системи МВС України під-

тверджується тим, що майже усі, передбачені до виконання заходи за Планом-1998, давалися 1 кварталом 1998 року (окрім п.1.13 з терміном закінчення у 2000 році).

Основними з додаткових заходів із реформування системи Міністерства внутрішніх справ за Планом-1998 були: розробка типової структурно-штатної та організаційної моделі міськрайлінорганів; категорійність міськрайлінорганів; критерії оцінки ефективності роботи ОВС; зменшення на 15 % апаратів МВС, управління; зменшити нормативи керівного складу МВС; реорганізація міських управлінь у відділи; організаційно-штатна перебудова підрозділів БОЗ; доцільність реорганізації підрозділів «Беркут» та «Сокіл» в єдиний підрозділ; передання розшукових та знешкоджувальних функцій від підрозділів «Беркут» до вибухотехнічної служби; включення до складу карного розшуку підрозділів БНОН та кримінальної міліції у справах неповнолітніх; реорганізація дорожньої міліції в ДПС; переведення посад паспортної, реєстраційної та міграційної роботи та допоміжних служб на вільнонаймані засади; зміна структури та чисельності ОВС у портах та їх утримання за рахунок об'єктів; науково-обґрунтовані навантаження та чисельності працівників ОВС; підпорядкування лінійних ОВС у Криму ГУМВС в Криму; підвищення якості та кількості наукових досліджень; перепрофілювання ЛТП МВС; пропозиції стосовно кримінально-виконавчої системи; доопрацювати концепцію реформування ВВ, оптимізація їх чисельності, визначення функціонального призначення; трьохзмінний режим роботи чергових частин міськрайлінорганів; сезонний режим роботи санаторно-курортних закладів МВС; оптимізація автогосподарств і табельна належність автотранспорту; запровадження платних послуг експертно-криміналістичними підрозділами; введення посад молодшого слідчого та молодшого оперуповноваженого в слідчих підрозділах; передання медвигверзників; ввести ліміти бюджетних коштів; оптимізація чисельності ОВС; планова заміна номенклатурних пра-

<sup>9</sup> Див.: Указ Президента України «Про запровадження режиму жорсткого обмеження бюджетних видатків та інших державних витрат, заходи щодо забезпечення надходження доходів до бюджету і запобігання фінансовій кризі» від 21.01.1998 р., № 41/98 // Урядовий кур'єр. -27.01.1998.

цівників пенсійного (граничного) віку; атестування особового складу ОВС; утримання частин ВВ, що охороняють об'єкти військово-промислового призначення, за рахунок об'єктів; зміна порядку прийому до ОВС; передання училищ професійної підготовки до відомчих ВНЗ; дослідити потребу ОВС в перемінному та постійному складі; запровадити контрактну систему навчання у відомчих ВНЗ; перегляд грошового забезпечення курсантів (з числа цивільної молоді) ВНЗ та забезпечення форменим одягом; змінити порядок медичного забезпечення пенсіонерів; дотримання фінансової та штатної дисципліни; розробити законопроекти<sup>10</sup>.

Разом із тим, на нашу думку, за Планом-1998 занадто багато, з огляду на широко визнаний критичний стан з реформуванням системи МВС України та фактичне призначення Плану-1998 в якості антикризового, *йшлося навіть не про негайні заходи, а тільки про потребу в їх попередньому вивченні або опрацюванні питань чи можливості*. Такими, наприклад, були питання: «реорганізації окремих міських управлінь у відділи, об'єднання існуючих міських і районних відділів в одному центрі у міськрайонний відділ» (п.1.7 Плану-1998); доцільності «реорганізації підрозділів міліції швидкого реагування «Беркут» та «Сокіл» в єдиний підрозділ із скороченням їх штатної чисельності та оптимізацією структури» (п.1.9 Плану-1998); «передачі функцій оперативного пошуку та знешкодження вибухових пристроїв і речовин від підрозділів швидкого реагування «Беркут» до вибухотехнічної служби» (п.1.10 Плану-1998); «включення до складу карного розшуку підрозділів по боротьбі з незаконним обігом наркотиків та кримінальної міліції у справах неповнолітніх» (п.1.11 Плану-1998); а також пункти 1.14 (частково), 1.21, 1.22, 1.25, 1.26, 1.27, 2.5, 2.9 і 2.13 Плану-1998.

За п.1.4 Плану-1998 передбачалося «зменшення на 15 відсотків чисельності апаратів

міністерства, головних управлінь...»; при цьому в преамбулі Рішення колегії МВС України [9], нагадаємо, вже повідомлялось про скорочення центрального апарату МВС на 20 %. Взагалі, незрозумілим є і загальний підхід, коли за «оптимізацію» штатів видають саме банальне їх скорочення.

Не зрозумілою є також доцільність внесення до Плану-1998 такого заходу, як «внести керівництву міністерства пропозиції щодо підвищення рівня організації, економічної ефективності та розширення наукових досліджень на госпрозрахунковій основі» (п.1.16 Плану-1998), неначе саме «наукові дослідження на госпрозрахунковій основі», а не на бюджетній, будуть більш результативними та негайно виправлять стан з реформування системи МВС України.

Такої саме природи був і захід за п.1.17 Плану-1998 – «внести до Кабінету Міністрів України пропозиції для клопотання перед Верховною Радою України з прискорення розгляду законопроектів щодо організації обов'язкового лікування хворих на хронічний алкоголізм у закладах Міністерства охорони здоров'я та перепрофілювання, у зв'язку з цим, лікувально-трудових профілакторіїв МВС» – безумовно, важливий, але не антикризовий щодо реформування системи МВС України. А у зв'язку з тим, що за Концепцією розвитку системи Міністерства внутрішніх справ [7] заплановане загальне виведення з ОВС кримінально-виконавчої системи, заходи за пунктами 1.17-1.19, 1.22 і 1.27 взагалі треба було винести за межі Плану-1998 і розглядати зовсім з іншого приводу.

Хотілося би також знати, який, на думку розробників Плану-1998, кардинальний вплив на стан реформування системи МВС України може учинити і такий захід, як «запровадити сезонний режим роботи санаторно-курортних закладів МВС з метою скорочення витрат на утримання персоналу» (п.1.23 Плану-1998). Недолугим вважаємо й захід із «перегляду забезпечення курсантів вищих закладів освіти з числа осіб цивільної молоді в частині відміни грошового утри-

<sup>10</sup> Заходи стосовно Державної пожежної служби тут не розглядаються як не актуальні сьогодні для МВС України.

мання та скасування виплат за спеціальне звання з виплатою їм стипендії» (п.2.11 Плану-1998), оскільки це не піддасть привабливості відомчим ВНЗ і сприятиме тільки відтоку з них курсантів та абітурієнтів. Те саме стосується й економії коштів за рахунок форменого одягу курсантів (п.2.12 Плану-1998). А особливо антисоціальним по відношенню до колишніх власних працівників, тим більш в його першій та третій частинах, можна вважати такий захід, як «внесення змін до порядку медичного забезпечення пенсіонерів і членів їх сімей. Медичне забезпечення надавати лише пенсіонерам (членам їх сімей), звільненим за позитивними мотивами, і не поширювати його на звільнених за скоєні вчинки, що дискредитують звання рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, або засуджених за вчинення злочину. Призупинити безоплатне медичне обслуговування осіб, звільнених з органів внутрішніх справ з вислугою 12,5 років та членів сімей курсантів закладів освіти МВС» (п.2.14 Плану-1998).

Таким чином, дієвими щодо реформування системи Міністерства внутрішніх справ заходів можна визнати, на нашу думку, тільки 70 % із 42-х заходів, позначених за Планом-1998.

*Розпорядженням МВС України «Про створення тимчасової комісії та в її складі робочої групи для підготовки пропозиції щодо поглиблення процесів реформування органів внутрішніх справ»* від 21.09.1998 р., № 203 [10], «на виконання окремого доручення Міністра внутрішніх справ України від 31.08.98 № 4674/Кв з метою прискорення реалізації вимог Концепції розвитку системи МВС України, схваленої постановою Кабінету Міністрів України від 24.04.96 № 456, та у зв'язку з необхідністю подальшого скорочення витрат на утримання органів і підрозділів внутрішніх справ», створювалася тимчасова комісія МВС та в її складі робоча група «для підготовки пропозиції щодо поглиблення процесів реформування органів внутрішніх справ» у складі 56 членів комісії

та робочої групи.

Остання мала «проаналізувати хід виконання Концепції розвитку системи МВС України» (пп.2.1), «опрацювати та узагальнити подані (ким? – І.З.) пропозиції щодо поглиблення процесів реформування органів внутрішніх справ» (пп.2.2) та «підготувати необхідні матеріали для розгляду на колегії МВС України у жовтні-листопаді 1998 року» (пп.2.4). Разом із тим, жодного плану діяльності як робочої групи, так і тимчасової комісії МВС, а також їхніх результатів не було оприлюднено.

На жаль, за цим розпорядженням, відносно формального відношення керівництва міністерства до реформування системи МВС України простежується *штучний зв'язок вимоги «поглиблення процесів реформування органів внутрішніх справ» з «подальшим скороченням витрат на утримання органів і підрозділів внутрішніх справ»* як явно несумісний «з метою прискорення реалізації вимог Концепції розвитку системи МВС України, схваленої постановою Кабінету Міністрів України»...

Зазначимо, що стан реформування системи МВС України розглядався не тільки на спеціальних, тематичних щодо реформування, але й на поточних засіданнях колегії МВС. Так, наприклад, пунктом 4 *Рішення Колегії МВС України «Про підсумки роботи органів внутрішніх справ у 1999 р. та завдання відповідно до вимог Президента й Уряду України щодо поліпшення боротьби зі злочинністю і посилення охорони громадського порядку»* від 28.12.1999 р. № 8 км/І [11] доручалося «Головному штабу, ГУРОС створити робочу групу з підготовки протягом першого кварталу 2000 року проекту Концепції розвитку органів внутрішніх справ України відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні» - тобто, фактично з цього моменту Міністерством питання виконання Концепції 1996 року стало підмінятись питанням розробки нової концепції розвитку (реформування) МВС України. Між тим, такого роду підміна методологічно та практично є дуже небезпеч-

ною, тому що розробка нової концепції повинна мати вагомі підстави для цього. Інакше розробкою концепції та іншими подібними заходами можна займатися щорічно без жодного практичного кроку щодо досягнення нової якості функціонування системи. Саме такий аналіз потрібен, якщо МВС України дійсно ставить за мету наближення своєї професійно-службової діяльності до європейських стандартів.

Пунктом 7 того ж рішення рекомендовано до березня 2000 р. «підготувати конкретні пропозиції щодо *оптимізації структури*» ОВС на транспорті, «покращання їх діяльності»; пунктом 10 – «провести з 1 січня 2000 року на базі ГУМВС України в м. Києві, УМВС України в Харківській, Львівській та Івано-Франківській областях експеримент щодо *удосконалення діяльності чергових нарядів по реагуванню на повідомлення про правопорушення* із застосуванням сучасних технологій і засобів» протягом 1 півріччя 2000 року.

Окрім того, Організаційно-тактичними заходами МВС України у 2000 році за цим же рішенням колегії МВС України було запропоновано реалізувати: «Програму розвитку Міністерства внутрішніх справ України як Національного центрального бюро Інтерполу на 1997-2000 роки, схваленої рішенням колегії МВС від 13.07.1996 р., № 8 км/2» (п.1.7.6); «Концепцію реформування Державної служби охорони при МВС України, спрямованої на передачу функцій з розробки, проектування, промислового освоєння і виробництва технічних засобів охорони їх впровадження, використання і обслуговування до суб'єктів підприємницької діяльності, створених ДСО, а також звільнення міліції від охоронних функцій крім охорони об'єктів, визначених Кабінетом Міністрів України, а також реагування на сигнали тривоги з об'єктів, що охороняються Держслужбою охорони» (п.1.7.10) протягом року. Звідси, можна вважати, що цими рішеннями увага МВС України, зовсім недоречно, з єдиної комплексної Концепції реформування почала

розпорошуватися на дрібні реформаторські, але концептуально названі, напрямки<sup>11</sup>.

Наступними заходами були: завершення «розробки науково-обґрунтованих нормативів навантаження на працівників провідних галузевих служб органів внутрішніх справ»<sup>12</sup> (п.2.5); продовження роботи «щодо поступового розатестування та переведення на посади державних службовців атестованих працівників підрозділів паспортної, реєстраційної та міграційної роботи і забезпечуючих служб» на виконання Концепції розвитку системи МВС України (п.8.4).

Також у 2000 році було вирішено сприяти прийняттю Верховною Радою України у 2000 році проектів законів України «Про професійну діяльність», «Про Державну службу охорони при Міністерстві внутрішніх справ України», «Про недержавну охоронну діяльність» (п.2.3.1); «Про участь громадськості в охороні громадського порядку і державного кордону», «Про профілактику злочинності» (п.2.3.2); «Про зброю» (п.2.3.3).

Розпорядженням МВС України «Про створення робочої групи по реформуванню системи МВС» від 22.02.2000 р., № 39 [12], «з метою оптимізації системи управління органами внутрішніх справ, удосконалення організаційного та правового забезпечення оперативно-службової діяльності, відпрацювання критеріїв оцінки результатів роботи органів та підрозділів внутрішніх справ та на виконання вимог Указу Президента України від 11 лютого 2000 року № 207/2000<sup>13</sup>», під

<sup>11</sup> Закономірним наслідком чого є, наприклад, наказ МВС України «Про реформування Державної автомобільної інспекції МВС України» від 25.04.2005 р., № 271.

<sup>12</sup> За Планом заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи МВС України від 20.06.1996 р.; наказом МВС України від 29.01.1999 р., № 61; розпорядженням МВС України від 30.09.1999 р., № 253.

<sup>13</sup> Вочевидь, у частині «вдосконалення структури центральних та місцевих органів виконавчої влади» у зв'язку зі «скороченням бюджетних видатків на утримання органів виконавчої влади не менш як на 40 відсотків» (Указ Президента України «Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців та підвищення ефективності використання

керівництвом Першого заступника міністра генерал-полковника міліції Л.В. Бородича у складі 14 осіб створювалася робоча група «по підготовці нової структури Міністерства внутрішніх справ України та його підрозділів на місцях», а також проектів «Положень про Міністерство, обласний та міськрайліорган внутрішніх справ». Оскільки і тут *не оприлюднювалися напрямки діяльності новостворюваної групи*, можна припустити, що стрижневою в ній була розробка нового Положення про МВС України, хоча деякі питання можна зіставити з Рішенням Колегії МВС України [11].

Зазначимо, що вже на початку нового століття щодо системи МВС України почали проявлятися суперечності в очікуваннях керівництва держави та громадськості стосовно результатів її діяльності та повсякденних реалій. Оскільки заходи з реалізації Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ від 24.04.1996 року за Постановою Кабінету Міністрів України [7] постійно або переносилися, або виконувалися частково, саму *Концепцію сьогодні взагалі все ще не можна вважати у повній мірі відпрацьованою*. Разом із тим, очевидним є те, що поряд з об'єктивними причинами, певну *власну реформаторську бездіяльність або неспроможність МВС України почало «списувати» на невідповідність Концепції вимогам сьогодення та на потребу в її доопрацюванні або заміні*.

Прикладом цього і було *розпорядження МВС України «Про створення робочої групи Міністерства з питань розвитку концепції реформування системи МВС України»* від 30.06.2004 р., № 563 [13], за яким «на виконання доручення Президента України, згідно з планом роботи Верховної Ради, з метою подальшого розвитку концепції реформування системи МВС України» у складі 16 осіб утворювалася однойменна група, яка протягом 1 тижня мала «розробити напрямки

подальшого реформування системи МВС України, підготувати необхідні довідкові та ілюстративні матеріали» (п.2).

Планом діяльності робочої групи Міністерства з питань розвитку концепції реформування системи МВС України (План-2004) з 12 пунктів стисло передбачалися такі основні заходи: аналіз результатів заходів з реформування; розробка напрямків реформування ОВС<sup>14</sup>; уточнення оптимальних навантажень; напрямки реформування державних структур; правове забезпечення реформування.

Разом із тим, у Плані-2004, як і у Плані-1996 та Плані-1998, йдеться про:

- організацію наукових досліджень з «встановлення уточнених оптимальних навантажень на працівників служб», а також розробку «на цій основі штатів міськрайлінорганів, УМВС, ГУМВС, центрального апарату Міністерства» (п.4 Плану-2004)<sup>15</sup>;
- «подальше вдосконалення структури центрального апарату МВС, ГУМВС, УМВС, міськрайлінорганів» (п.3 Плану-2004);
- «програму правового забезпечення подальшого реформування системи МВС»<sup>16</sup> (п.6 Плану-2004).

При цьому, фактично зволікаючи з власним реформуванням, МВС України пропонує «вивчити напрямки реформування інших державних структур (зокрема, проект адміністративно-територіальної реформи)» (п.5 Плану-2004). Слід зазначити, що цей захід є стратегічно єдино правильним, тим більш, що його заплановано «з метою забезпечення в необхідних випадках узгодженого розвитку концепції реформування системи МВС», але його треба застосовувати тільки на етапі розробки нової концепції, а не на етапі, вочевидь, чи то переробки, чи то пристосування до сьогоденних реалій старої концепції реформування.

<sup>14</sup> З урахуванням створення місцевої міліції та нового (в якості, як за текстом, «державних сил»?) статусу підрозділів внутрішньої безпеки МВС України.

<sup>15</sup> При цьому, слово «уточнених» не змінює сутність заходу.

<sup>16</sup> Раніше йшлося тільки про розробку окремих нормативних актів.

бюджетних коштів» від 11.02.2000 р., № 207/2000 // Офіційний вісник України. –2000. -№ 7. –Ст.262).

Окрім того, з термінами попередньої підготовки підсумкового документу «Напрямки подальшого розвитку концепції реформування системи МВС України» (п.7 Плану-2004, термін - 06.07.2004 р.) ніяк не стикуються терміни проведення таких другорядних заходів, як науково-практичної конференції, круглих столів тощо. А група заходів з підготовки матеріалів «до розгляду питання про реформування системи МВС комітетом законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Верховної Ради» (п.9 Плану-2004), а також «до слухань у Верховній Раді» (п.10 Плану-2004) та проекту «постанови Верховної Ради з питань реформування системи МВС» (п.11 Плану-2004) може розглядатись тільки як терміново-звітна МВС про стан реформування перед Верховною Радою України з огляду на запланований 24.06.2004 р. на 14.09.2004 р. «День Уряду» [6, с.170-175], оскільки вони не мають прямого відношення до «розвитку концепції реформування системи МВС України».

В преамбулі Рішення колегії МВС України «Про Концептуальні засади реформування системи Міністерства внутрішніх справ України» від 11.03.2006 р., № 1км/2 [14] зазначається, що 07.03.2006 р. «за результатами засідання РНБОУ схвалено в цілому остаточний проект Концептуальних засад реформування правоохоронних органів» та що «передбачається продовжити реформування системи Міністерства внутрішніх справ України з метою приведення його структури і функцій у відповідність до усталеної практики Європейських держав».

Інституційними перетвореннями МВС у цивільне відомство (Концептуальними засадами реформування системи МВС України) позначалися: формування у складі МВС Національної міліції за блоками міліції громадської безпеки та кримінальної міліції з включенням спецпідрозділів БОЗ до останнього блоку; передання податкової міліції від ДПА до МВС зі створенням служби податкових розслідувань; реформування ВВ у Національну гвардію; передання від СБУ до структур

МВС «завдань по боротьбі з організованою злочинністю, а також на окремих напрямках контррозвідувального захисту економіки держави», створення Слідчого комітету на базі Головного слідчого управління МВС; створення Національного бюро розслідувань та передання йому розслідування злочинів, скоєних відповідальними службовцями; реорганізація Держдепартаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС у Державну міграційну службу України у складі МВС; утворення місцевої міліції. Також окремо позначалося про перспективну «ідею спрямування та координації діяльності Державної прикордонної служби України та органів пожежної безпеки і порятунку через Міністра внутрішніх справ».

Разом із тим, за преамбулою Рішення колегії не можна отримати відповіді на запитання:

- чому відношення «впровадження цивілізованих форм відносин між владою і бізнесом» віднесені до Концептуальних засад реформування системи МВС України;
- чому передання Міністерству внутрішніх справ податкової міліції спричинить «зменшення застосування силових методів під час виконання фіскальних функцій»;
- на підставі якого «відповідного Закону» передбачено «реформувати у складі МВС внутрішні війська в Національну гвардію України», якими «певними правоохоронними повноваженнями» вона буде наділена, чим Національна гвардія краща за внутрішні війська;
- чому «контррозвідувальний захист економіки держави», як напрямок діяльності СБУ із захисту національної безпеки України, має передаватися «відповідним структурам МВС»;
- чому про створення Національного бюро розслідувань, доцільність існування якого досі критикується фахівцями, йдеться як про вирішений факт;
- чому знову йшлося про «утворення місцевої міліції», коли це питання на той час вже давно було вирішено Законом України

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції» від 04.03.2004 р., № 1577-IV;

- чи слід вважати, що «перспективні ідеї спрямування та координації діяльності Державної прикордонної служби України та органів пожежної безпеки і порятунку через Міністра внутрішніх справ» є складовою частиною розглянутих Концептуальних засад реформування системи МВС України. Але нагадаємо, що Державна пожежна охорона раніше вже перебувала у складі МВС України, і від неї Міністерство відмовилося.

Розпорядженням МВС України «Про створення творчої групи Міністерства з питань реформування системи МВС України» від 15.01.2007 р., № 35 [15] «на виконання п.2 розпорядження МВС України від 09.01.2007 № 10 «Про створення комісії Міністерства з питань реформування системи МВС України» з метою вдосконалення роботи Міністерства шляхом оптимізації його структури, функціональних особливостей, приведення їх у відповідність до суспільних вимог, інтеграційних процесів, які відбуваються у світовому співтоваристві і в Європі, та забезпечення якісної та своєчасної підготовки необхідних матеріалів з цього питання», створювалася творча група у складі голови, 2-х перших заступників голови, 3-х заступників та 22-х членів.

Висунення Міністерством внутрішніх справ України до створюваної групи вимоги досі незвичного, нового, особливого – «творчого» статусу дає підстави вважати, що у справі реформування системи МВС неспроможними у вирішенні проблем реформування виявилися усі попередні тимчасові комісії, робочі групи тощо. Але, якщо вже зайшлося про творчість у галузі реформування, то єдино можливим критерієм рейтингового відбору до групи таких фахівців можна було би вважати тільки їх наукові напрацювання щодо досліджуваної проблеми. І тому, дещо суттєво переформатувати означену групу, щоб у результаті отримати дійсно «якісно підготовлені необхідні матеріали».

Кінцевим продуктом роботи групи мав бути «проект плану заходів реформування системи МВС України з урахуванням досвіду інших країн Європи», підготовлений «на підставі вивчення реальних обсягів роботи за відповідними напрямками оперативно-службової діяльності структурних підрозділів центрального апарату Міністерства, ГУМВС, УМВС та вивчення відповідних наукових видань» (п.5). А виходячи з поставленого завдання, група була повинна: в котрий раз оптимізувати структуру Міністерства, його функціональні «особливості» - у 2006 році ми більш коректно казали про структурну раціональність і організаційну функціональність центрального апарату Міністерства [6, с.334-360]; «привести їх у відповідність до суспільних вимог» - разом із тим, ми сумніваємося як у спроможності суспільства адекватно оцінювати структуру МВС України та її «функціональні особливості», так і у наявності у нього якихось вимог до структури МВС та її «функціональних особливостей». До того ж, «вдосконалення роботи Міністерства» тільки побічно пов'язане з «оптимізацією його структури», тому що значно більше залежить від компетентності, своєчасного корегування функціональних обов'язків, укріплення виконавчої дисципліни працівників Міністерства та системного аналітичного мислення його керівництва. Що ж до «інтеграційних процесів, які відбуваються у світовому співтоваристві і в Європі», то вони не мають прямого відношення до «вдосконалення роботи Міністерства», але на них треба зважувати.

Ось і виходить, що «підготовку проекту плану заходів реформування системи МВС України»<sup>17</sup> досі пов'язують тільки з «вивченням реальних обсягів роботи...» та «вивченням відповідних наукових видань», замість того, щоб працювати з конкретними науковцями-носіями цих знань. При цьому, немає принаймні нової концепції реформування, ні програми, ні сценарію – а черговий план є?!

<sup>17</sup> Мабуть, вже можна казати про План-2007? Тоді див. раніше згадані Плани 1996, 1998, 2004 років.

За Розпорядженням «Про організацію виконання Плану заходів з реформування системи Міністерства внутрішніх справ України» від 03.03.2007 р., № 223 [16], виданого «з метою виконання підпунктів 1.2, 2.3, 2.6, 2.9 та 2.17 Плану (Плану-2007 – І.3.) заходів з реформування системи Міністерства внутрішніх справ України від 1 лютого 2007 року», стисло передбачалися: розробка методології оцінки (аналізу) обсягів оперативно-службової діяльності структурних підрозділів; аналіз реальних обсягів оперативно-службової діяльності; визначення завдань і напрямів реформування системи МВС України; надання пропозицій до проекту Державної програми реформування системи МВС України до 2012 р.; розробка методики розрахунку норм навантаження на працівників; вивчення питання про запровадження системи управління якістю та її поетапне запровадження.

Аналіз змісту заходів за Розпорядженням свідчить, що деякою новацією в планах заходів із реформування системи МВС України були «проект Державної програми реформування системи МВС України до 2012 р.» та «вивчення питання про запровадження системи управління якістю»<sup>18</sup>. Але оскільки друга з них, принаймні станом на жовтень 2008 року, отримала досить вагомий розвиток, то перша так і залишилася у планах.

Разом із тим, не можна обійти такі суттєві зауваження: за п.1 Розпорядження мова може йти не про «методологію оцінки (аналізу)...», а тільки про методику; термін у 6 днів для розробки науково обґрунтованої методики є замалим, а методика повинна пройти апробацію; за п.2 Розпорядження не можуть «керівники структурних підрозділів центрального апарату Міністерства, начальники ГУМВС, УМВС, УМВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах

Києві та Севастополі, на транспорті» оцінювати роботу власних підрозділів як взагалі, так і, зокрема - об'єктивно; позначені керівники не можуть – не той рівень, не ті повноваження і не те коло мислення – «визначати завдання і напрями реформування (всієї – І.3.) системи МВС України; за п.4 Розпорядження в «проект Державної програми реформування системи МВС України до 2012 року» включалися тільки пропозиції до проекту, надані лише структурними підрозділами центрального апарату Міністерства, хоча за п.3 Розпорядження аналогічні пропозиції також подавалися й від ДНДІ та відомчих ВНЗ; науковий потенціал відомчих ВНЗ виявився відстороненим від розробки «методології оцінки (аналізу)...» за п.1 Розпорядження, хоча саме ВНЗ й доручалася розробка «методики розрахунку науково обґрунтованих норм навантаження на працівників системи МВС України за категоріями» за п.5 Розпорядження.

Таким чином, розглянуті нормативно-правові акти МВС України надають певне уявлення про сутність діяльності Міністерства з розробки Концепції реформування системи та її супроводження.

#### **Висновки.**

1. Заходи з розвитку (реформування) системи МВС України, передбачені Концепцією 1996 року, не були у повному обсязі включені до відповідного Плану (1996 р.) їх реалізації розробником цього Плану – Штабом МВС України. Міністерство вибірково поставилося до положень означеної Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України, до того ж, самочинно обмеживши термін її дії двома роками.

2. Головна вимога Концепції 1996 року – використання внутрішніх ресурсів і нереалізованих можливостей системи МВС – була проігнорована. При цьому саме сьогодні слід знову вернутися до неї тепер вже в Проекті Концепції реформування системи [органів] МВС України.

3. Всупереч Постанові Кабінету Міністрів

<sup>18</sup> Який вже 17.09.2007 р. переріс у проект ЄС Twinning «Впровадження та розвиток управління якістю в українській міліції», бенефіціарами яких стали МВС України та, чомусь відокремлено від міністерства - Головне управління внутрішніх військ України – див. роботу: Twinning-новини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/ua/193.htm>.

1996 р. заходи з реформування системи МВС України не отримали активного сприяння органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування органам внутрішніх справ.

4. Через низьку внутрішньовідомчу виконавську дисципліну передбачені Планами (1996 і 1998 років) заходи щодо забезпечення реалізації Концепції розвитку системи МВС не були здійснені у повній мірі.

5. З кінця 1999 року МВС України змінило акценти з виконання Концепції розвитку Міністерства внутрішніх справ (1996 р.) на розробку нової Концепції. Тоді ж була розпочата розпорошуюча ресурси практика створення окремих концепцій реформування деяких служб і підрозділів.

6. Результативність роботи груп, спонтанно створюваних Міністерством з приводу розробки або супроводження заходів із реформування системи МВС України, ніколи не аналізувалась і не оприлюднювалась. Більш дієвим було би створення постійно діючої комісії (групи) Міністерства з відповідними повноваженнями щодо підготовки рішень керівництва з реформування відомства та його інтеграції в реформування правоохоронної системи держави.

7. У Міністерстві відсутнє єдине, науково обгрунтоване, внутрішньовідомче бачення стратегії та тактики реформування. Жодні плани щодо заходів із реформування системи МВС України не можуть передувати досі відсутнім концепції, програмі або сценарію реформування.

8. Не доведеним до логічного завершення виявився ініціативний міністерський проект Державної програми реформування системи МВС України до 2012 р.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Зозуля І. В. Концептуальне забезпечення діяльності та реформування органів внутрішніх справ України / І. В. Зозуля, С. Г. Перцов // Реформування правової системи України: проблеми і перспективи розвитку в контексті європейських інтеграційних про-

цесів : збірник наук. праць міжнародної наук.-практ. конф. ; м. Київ, 28-29 квітня 2004 р. - В 2-х ч. - К. : Нац. академія управління, 2004. - Ч. 2. - С. 27-31.

2. Зозуля І. В. Щодо соціально-захисної концепції у реформуванні системи МВС України / І. В. Зозуля // Трудове право України в контексті європейської інтеграції : матеріали наук.-практ. конф. ; м. Харків, 25-27 травня 2006 р. – Харків : Українська асоціація фахівців трудового права, Харківський національний університет внутрішніх справ, 2006. – С. 399-404.

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

4. Зозуля І. В. Щодо відповідності концепцій реформування правоохоронної системи держави принципам національної безпеки України / І. В. Зозуля // Форум права. - 2008. – № 2. – С. 131-151 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08zivnbu.pdf>.

5. Бандурка О. М., Зозуля І. В. Деякі концептуальні проблеми реформування правоохоронної системи України / О. М. Бандурка, І. В. Зозуля // Наше право. - 2008. - № 4.

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

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

8. Наказ МВС України «Про забезпечення реалізації Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ» : від 30.06.1996 р., № 455.

9. Рішення розширеного засідання колегії МВС України «Про хід реалізації Концепції розвитку системи МВС України, Директиви Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України від 9 грудня 1997 р. № 1 та заходи з подальшого реформування органів

внутрішніх справ України» : від 29.01.1998 р., № 1км/2.

10. Розпорядження МВС України «Про створення тимчасової комісії та в її складі робочої групи для підготовки пропозиції щодо поглиблення процесів реформування органів внутрішніх справ» : від 21.09.1998 р., № 203.

11. Рішення колегії МВС України «Про підсумки роботи органів внутрішніх справ у 1999 р. та завдання відповідно до вимог Президента й Уряду України щодо поліпшення боротьби зі злочинністю і посилення охорони громадського порядку» : від 28.12.1999 р., № 8 км/І.

12. Розпорядження МВС України «Про створення робочої групи по реформуванню системи МВС» : від 22.02.2000 р., № 39.

13. Розпорядження МВС України «Про створення робочої групи Міністерства з питань розвитку концепції реформування системи МВС України» : від 30.06.2004 р., № 563.

14. Рішення колегії МВС України «Про Концептуальні засади реформування системи Міністерства внутрішніх справ України» : від 11.03.2006 р., № 1км/2.

15. Розпорядження МВС України «Про створення творчої групи Міністерства з питань реформування системи МВС України» : від 15.01.2007 р., № 35.

16. Розпорядження «Про організацію виконання Плану заходів з реформування системи Міністерства внутрішніх справ України» : від 03.03.2007 р., № 223.

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

Виконано аналіз стану концептуального забезпечення реформування системи МВС України, зокрема, за нормативно-правовими актами щодо розробки концепцій реформування МВС України, і заходів, що супроводжують цей процес. Досліджена динаміка відомчих заходів із реформування та їхньої дієвості, а також викриті основні недоліки концептуального забезпечення реформування системи МВС України.

\*\*\*

***Зозуля І.В. Концептуальное обеспечение реформирования системы МВД Украины: анализ ведомственного сопровождения***

Выполнен анализ состояния концептуального обеспечения реформирования системы МВД Украины, в частности, по нормативно-правовым актам в отношении разработки концепций реформирования МВД Украины, и мероприятий, сопровождающих этот процесс. Исследована динамика ведомственных мероприятий по реформированию и их действенности, а также вскрыты основные недостатки концептуального обеспечения реформирования системы МВД Украины.

\*\*\*

***Zozulja I.V. Conceptual Maintenance in Reforming of System of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine: The Analysis of Departmental Support***

The analysis of a condition of conceptual maintenance of reforming of system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, in particular, under normative-legal acts is executed concerning development of concepts of reforming of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, and the actions accompanying this process. Changes of departmental actions for reforming and their effectiveness are investigated, and also the basic lacks of conceptual maintenance of reforming of system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are opened.