

УДК 351.74:65.011.8(477)

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

ОПТИМІЗАЦІЯ СТРУКТУРИ КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МВС УКРАЇНИ

Ключові слова: оптимізація, структура,
концепція, реформування, система органів
МВС України

Сьогодні в державі актуальним стосовно реформування системи органів внутрішніх справ України є завдання з розробки проекту відповідної концепції їх реформування.

Як встановлено, наразі із запропонованих у різні часи різними розробниками найбільш відомими все ще є чотири проекти Концепції реформування системи МВС України, оцінку мети, завдань і базових принципів постановочної частини яких щодо їх спроможності, доказовості, спрямованості, слушності, обґрунтованості та реалізуємості ми дослідили дещо раніше [1]. Зокрема, можна взагалі стверджувати, що в проектах-2007/2008 був порушеним основний причинно-наслідковий зв'язок побудови Концепції: мета-завдання-механізм реалізації завдань, що привело до їх наступного відхилення через непридатність.

Аналогічні зауваження можна висунути й щодо недосконалої структури, розкиду термінів виконання, призначення Концепції реформування за усіма проектами, її завдань та ін., що є не менш суттєвим порушенням. Сюди можна віднести й певну громіздкість проектів, і прагнення охоплення усіх щонайменших аспектів діяльності органів внутрішніх справ, що взагалі-то неможливо за визначенням. Основна причина такого стану міститься в відсутності єдності в поглядах розробників на структуру проектів Концепції реформування, їх надмірній перевантаженості. З цього, метою статті є аналіз недоли-

ків структур запропонованих проектів концепції реформування системи МВС України та висунення пропозицій з їх оптимізації¹.

Поперед усього слід нагадати про досить суттєвий наявний закордонний досвід розробки та затвердження концепцій реформування органів внутрішніх справ. Принаймні, це Концепція реформування органів внутрішніх справ Киргизької Республіки на період до 2010 року за Указом Президента Киргизької Республіки від 18.03.2005 р. УП № 76 [2] та Концепція реформування органів внутрішніх справ і внутрішніх військ МВС Росії за наказом МВС РФ від 20.03.1996 р. № 145 [3]. Так, Концепція [2] містить основні положення щодо стратегічного реформування органів внутрішніх справ, цілі та завдання, пріоритетні напрямки реформування та включає питання правової і адміністративної реформ, реформи в області взаємодії органів внутрішніх справ з громадськістю, вдосконалення структури органів внутрішніх справ на підставі рекомендацій ОБСЄ. Зазначена Концепція була підготовлена в рамках програм ОБСЄ «Сприяння органам внутрішніх справ Киргизької Республіки» та «Всебічна оцінка стану органів внутрішніх справ для надання допомоги у проведенні стратегічного реформування системи Міністерства внутрішніх справ Киргизької Республіки».

До речі, треба зазначити, що рівно як і в Україні (а справа йде про досі чинну Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ від 24.04.1996 р. за Постановою Кабінету Міністрів України № 456 [4]), так і в Киргизькій Республіці Концепції реформування затверджувались актами більш високої юридичної сили, ніж в РФ, де це було зроблено лише відомчим актом, що було системною помилкою, замикаючи процес реформування тільки на Міністерстві внутрішніх справ Росії.

Як відомо, структура – це «взаєморозміщення та взаємозв'язок складових частин

¹ Тут і далі виділення курсивом наші.

цілого; будова; устрій, організація чогонебудь»; зміст – це «сутність, внутрішня особливість чогонебудь» [5, с.1405, 467]. Тобто, стосовно до напрямку дослідження, структура Концепції реформування системи органів МВС України, це її устрій та організація, пов'язані з певним змістовним наповненням заходів щодо реформування системи органів МВС України.

Так, за проектом-2002 [6] пропонувалася наступна структура Концепції реформування:

1. Загальні положення.
2. Мета та завдання реформування системи МВС України.
3. Основні принципи та функції діяльності органів внутрішніх справ України
4. Стратегія розвитку інформаційного забезпечення органів внутрішніх справ України
5. Сучасні напрямки удосконалення та розвитку структури МВС України.
6. Підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю.
7. Підрозділи внутрішньої безпеки і розслідувань.
8. Підрозділи кримінальної міліції.
9. Експертна служба.
10. Міліція громадської безпеки.
11. Підрозділи досудового слідства.
12. Державний департамент пожежної безпеки.
13. Внутрішні війська.
14. Удосконалення роботи з персоналом.
15. Удосконалення роботи забезпечуючих служб.
16. Правове забезпечення реалізації концепції.
17. Заключні положення.

За проектом-2005 [7] немає чітко виражених розділів, оскільки проект-2005 скоріше слід сприймати не як сформований окремий документ (концепцію у нашому випадку), а як перелік тез щодо Концепції.

За проектом-2007 [8] була запропонована наступна структура Концепції реформування:

- I. Необхідність реформування системи

МВС України.

II. Мета і завдання реформування. Принципи реформування і діяльності органів внутрішніх справ.

III. Основні напрями реформування системи МВС України.

3.1. Створення законодавчої бази перетворень.

3.2. Основні напрями реформування системи органів МВС України: завдання, функції, структура.

3.3. Формування позитивного іміджу органів внутрішніх справ, взаємодія з населенням і громадськістю. Громадський контроль за діяльністю системи Міністерства внутрішніх справ.

3.4. Взаємодія Міністерства внутрішніх справ з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

3.5. Кадрове забезпечення системи Міністерства внутрішніх справ України. Новий стиль управління персоналом.

3.6. Наукове забезпечення діяльності системи МВС України.

3.7. Інформаційне забезпечення діяльності системи Міністерства внутрішніх справ.

3.8. Матеріально-технічне забезпечення системи Міністерства внутрішніх справ України.

3.9. Міжнародне співробітництво у ході реформування системи Міністерства внутрішніх справ України.

IV. Очікувані результати реформування системи Міністерства внутрішніх справ України.

За проектом-2008 [9] пропонувалася така структура Концепції реформування:

I. Необхідність реформування системи МВС України.

II. Мета і завдання реформування. Принципи реформування і діяльності органів внутрішніх справ.

III. Етапність та основні напрями реформування системи органів МВС України.

3.1. Створення законодавчої бази перетворень.

3.2. Основні напрями реформування сис-

теми органів МВС України: завдання, функції, структура.

3.3. Формування позитивного іміджу органів внутрішніх справ, взаємодія з населенням і громадськістю. Громадський контроль за діяльністю системи органів Міністерства внутрішніх справ.

3.4. Взаємодія МВС України з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

3.5. Кадрове забезпечення системи органів МВС України. Новий стиль управління персоналом.

3.6. Наукове забезпечення діяльності системи МВС України.

3.7. Впровадження міжнародних стандартів в діяльність системи органів Міністерства внутрішніх справ.

3.8. Інформаційне забезпечення діяльності системи органів Міністерства внутрішніх справ.

3.9. Матеріально-технічне забезпечення системи органів МВС України.

3.10. Міжнародне співробітництво у ході реформування системи органів МВС України.

IV. Фінансове забезпечення

V. Очікувані результати реформування системи МВС України

Щодо термінів, то проект-2002 чітко обумовлював термін дії Концепції 2006 роком, хоча за її текстом ніякої конкретної прив'язки до термінів або будь-яких етапів немає. Проект-2005, рівно як і проект-2007 (окрім однієї несуттєвої дати), також не містив згадувань про терміни або етапи реформування. Від них суттєво відрізняється проект-2008, за яким етапи реформування розподілились на 2008-2010 рр. і 2011-2017 рр.

Як видно, за структурою проекти-2007/2008 майже ідентичні. Разом із тим, певна різниця міститься в назвах розділу III та підрозділів 3.3, 3.5, 3.8, 3.9 і 3.10 проекту-2008 щодо перенесення акценту просто з «системи МВС України» на «систему орга-

нів МВС України»². Крім того, алогічним, на нашу думку, є введення в підрозділ 3.5 «Кадрове забезпечення системи (органів) МВС України» додаткової назви «Новий стиль управління персоналом» при тому, що як раз про «новий стиль управління персоналом» там не йдеться. Самостійний розділ IV «Фінансове забезпечення» треба вилучити з проекту-2008, включивши його зміст до підрозділу 3.9, відповідно, з новою назвою «Матеріально-технічне та фінансове забезпечення системи органів МВС України».

На нашу думку, надмірним у проектах-2007/2008 є й підрозділ 3.3 «Формування позитивного іміджу органів внутрішніх справ, взаємодія з населенням і громадськістю. Громадський контроль за діяльністю системи органів Міністерства внутрішніх справ», що виглядає дещо штучним, оскільки процес «формування позитивного іміджу» поволі перетворюється в квінтесенцію псевдореформування, віддає самовихвалянням і може завершитись без очікуваного результату. Бо відомо, що ніякий позитивний імідж примусово не формується та не створюється, а тільки напрацьовується повсякденним копітним виконанням службових обов'язків кожного співробітника ОВС. Так само й «громадський контроль за діяльністю системи органів Міністерства внутрішніх справ» немає ніякого відношення до реформування ОВС – по-перше, МВС України не може диктувати громадськості правила здійснення контролю над собою, а, по-друге, це питання вже вирішено у Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 р. № 975-IV. Щодо підрозділу 3.4 проектів-2007/2008, то у МВС України не може бути якоїсь особливої взаємодії з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, крім

² Що, безумовно, пов'язано з тогочасною появою Указу Президента України «Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України» від 20.03.2008 р. № 245/2008.

тієї, що вже прописана в чинному законодавстві. Також і «Наукове та інформаційне забезпечення діяльності системи органів МВС України» (підрозділи 3.6, 3.8) та «Міжнародне співробітництво у ході реформування системи органів МВС України» (підрозділ 3.10) за своєю другорядністю не відповідають концептуальному навантаженню. До того ж, і нормативно-правове забезпечення процесу реформування повинно дотримуватись наступності чинного та нового законодавства, а не обмежуватись тільки «створенням законодавчої бази перетворень», що винесено до назви підрозділу 3.1.

В якості іншого, більш лаконічного, прикладу можна розглянути структуру базової Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ за вже згаданою Постановою Кабінету Міністрів України від 24.04.1996 р. № 456 [4], в якій все ж таки відсутня будь-яка нумерація розділів і підрозділів, а фактичний вступ (стосовно головної мети та основних принципів функціонування і розвитку системи МВС) і структурний елемент «Правове забезпечення реалізації Концепції» виділені умовно:

Вступ (за відсутністю іншої, саме така назва умовно надана нами – І.3.).

Основні напрями удосконалення і розвитку системи МВС.

- Удосконалення управління та організаційно-штатних структур.
- Реформування кримінальної міліції.
- Реформування міліції громадської безпеки.
- Реформування апарату попереднього слідства.
- Реформування кримінально-виконавчої системи.
- Реформування внутрішніх військ.
- Удосконалення роботи з кадрами.

Правове забезпечення реалізації Концепції.

Як видно, структура проекту-2002 [6] у повній мірі базується на структурі Концепції [4], умовний вступ якої відповідає розділам 1-4 проекту-2002. Вважаємо невдалою назву

його розділу 5 як «Сучасні напрями удосконалення та розвитку структури МВС України», оскільки будь-яка «сучасність», як правило, є швидкоплинною. До того ж, надмірним можна вважати й подрібнення там розділів за існуючими на той час органами, підрозділами та службами системи МВС України. Ну, а в структурі Концепції [4] більш вдалою була би назва «Удосконалення кадрової роботи» замість «Удосконалення роботи з кадрами».

Слід також зважити на те, що у зв'язку з наявною тенденцією окремого проведення в системі МВС України реформування внутрішніх військ, проект Концепції реформування чітко має стосуватись тільки органів внутрішніх справ, що фактично було підтверджено Указом Президента України від 20.03.2008 р. № 245/2008. Але це виводить за межі реформування не менш важливі питання «удосконалення та розвитку структури МВС України» шляхом штучного створення проблеми подрібнення цілісної системи МВС на складові частини та виведення центрального апарату Міністерства з-під реформування тощо. Сьогодні можна спостерігати, що не Міністерство внутрішніх справ України звітує про перебіг реформування внутрішніх військ – це постійно робить тільки Головне управління внутрішніх військ. І такий варіант також треба враховувати в майбутньому.

Таким чином, у самому загальному вигляді під оптимізацією структури Концепції реформування системи органів МВС України треба розуміти доведення цього процесу до стану, що забезпечує досягнення цілей реформування відповідно до вимог, які висуваються населенням, керівництвом держави та міністерства до сучасних органів внутрішніх справ України в умовах обмежених ресурсів, часу та зусиль. Переважне значення у цьому надається доступності та послідовності реалізації процесу реформування, що власне, й визначається змістом і структурою Концепції. При цьому структура Концепції залежить від чинників теперішнього стану органів

внутрішніх справ та їх готовності до реформування, соціально-економічних умов у державі та складності вимог, що висуваються до ОВС тощо.

В цілому, оптимізація структури Концепції реформування проводиться за критерієм максимальної ефективності ОВС України, реформованих за цією Концепцією, та за мінімальною вартістю. У певному сенсі можна навіть визнати, що оптимізація структури Концепції реформування системи органів МВС України побічно пов'язана з оптимізацією майбутньої структури системи органів МВС.

Так, у самому загальному вигляді можна за основу майбутньої Концепції реформування системи органів МВС України рекомендувати наступну базову структуру:

1. Постановка проблеми з розробки Концепції реформування системи органів МВС України (Вступ).

2. Завдання Концепції реформування системи органів МВС України (Загальні положення).

3. Основні терміни та визначення, що використовуються.

4. Мета, завдання та принципи реформування системи органів МВС України.

5. Нормативно-правові механізми реформування системи органів МВС України.

6. Порівняльний аналіз можливих варіантів реформування системи органів МВС України та обґрунтування оптимального варіанту.

7. Механізм виконання Концепції реформування системи органів МВС України.

8. Очікувані результати від реалізації Концепції реформування системи органів МВС України.

Така структура дозволяє без надмірної деталізації сконцентрувати зусилля на найбільш важливих напрямках реформування системи органів МВС України, зменшити ризик від розпорошення зусиль і витрат обмежених ресурсів, оперативно вносити незначні структурно-організаційні доповнення.

ЛІТЕРАТУРА

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

2. Концепция реформирования органов внутренних дел Кыргызской Республики на период до 2010 года / утв. Указом Президента Кыргызской Республики : от 18.03.2005 г., УП № 76 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.legislationline.org/ru/documents/act/104441>.

3. Приказ МВД РФ «О концепции развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД России» : от 20.03.1996 г., № 145 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.kuban.ru/zakon/pmvd%60145.htm>.

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

5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.

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

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

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

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

Зозуля І. В. Оптимізація структури концепції реформування системи органів МВС України / І. В. Зозуля // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 160–165 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10zivcom.pdf>

Виконано аналіз недоліків структур базової (1996 року) концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ та запропонованих у 2002-2008 роках проектів концепції реформування; висунені пропозиції з їх оптимізації.

Зозуля И.В. Оптимизация структуры концепции реформирования системы органов МВД Украины

Выполнен анализ недостатков структур базовой (1996 года) концепции развития системы Министерства внутренних дел и предложенных в 2002-2008 годах проектов концепции реформирования; выдвинуты предложения по их оптимизации.

Zozulja I.V. Optimization of Structure of the Concept for Reforming of System of Bodies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine

The analysis of lacks of structures base (1996) concepts of development of system of the Ministry of Internal Affairs and the projects of the concept of reforming offered in 2002-2008 is made; offers on their optimization are brought.

Форум права Форум права Форум права