

УДК 342.951[351.74+65.011.8](477)

**І.В. ЗОЗУЛЯ**, докт. юрид. наук, ст. наук.  
співр., Харківський національний університет  
внутрішніх справ

## СТАН І ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ: ТЕЗИ ДО СУЧАСНОГО МОМЕНТУ<sup>1</sup>

*Ключові слова:* реформування, система МВС  
України, зауваження та пропозиції

Органи внутрішніх справ України сьогодні є одним із найбільших правоохоронних органів держави, що призначені для захисту прав і свобод людини і громадянина. Разом із тим, система органів МВС України все ще має багато невирішених проблем, пов'язаних із невідповідністю їх діяльності саме міжнародним стандартам захисту прав людини, каральною спрямованістю, дублюванням функцій з іншими правоохоронними органами, громіздким центральним апаратом, незадовільним організаційно-правовим і кадровим забезпеченням їх діяльності. До МВС України та системи його органів, що з 1996 року за Постановою Кабінету Міністрів України № 456 знаходяться в стані реформування, застосовувані з того часу з метою їх удосконалення заходи постійно отримували численні невдачі, що прямо пов'язується тільки з відсутністю їх належного наукового обґрунтування.

Невдалими виявилися й спроби з розроблення нової концепції реформування, якими з 2005 року переймалися як декілька комісій при Президентові України, так і МВС Украї-

ни. Дотепер відсутні стратегія, тактика, програма, план, сценарій реформування; негативно проявилась відсутність ідеології, методології та відповідного нормативно-правового забезпечення процесу реформування, та й визначення самого поняття «органи внутрішніх справ». Більше того, останні дворічні ініціативи з реформування системи органів внутрішніх справ, у тому числі, й з розробки нової Концепції реформування, висунуті як нинішнім, так і колишнім Міністрами внутрішніх справ, станом на сьогодні не отримали будь-якого логічного вирішення чи підтримки у Президента України. Все це й дозволяє вважати процес реформування системи органів МВС України загальмованим.

Загальні проблеми реформування та діяльності системи органів МВС України тісно пов'язані з проблемами становлення наукового напрямку адміністративно-правового реформування, провідниками та дослідниками якого, зокрема, є В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, О.О. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, Р.С. Мельник, О.І. Остапенко, В.Ф. Опришко, І.М. Пахомов, В.П. Петков, Д.В. Приймаченко, О.П. Рябченко, В.К. Шкарупа, М.М. Тищенко, Х.П. Ярмакі та ін.

Окремі питання з розвитку проблеми реформування системи органів МВС України та поліцейських зарубіжних структур, у тих чи інших ракурсах досліджували М.І. Ануфрієв, В.С. Венедіктов, С.М. Гусаров, В.С. Гуславський, В.О. Заросило, Д.П. Калянов, В.В. Ковальська, О.М. Ключев, В.В. Конопльов, О.П. Коренев, М.В. Корнієнко, С.О. Кузніченко, А.М. Куліш, М.Н. Курко, К.Б. Левченко, О.А. Мартиненко, Н.П. Матюхіна, О.М. Музичук, О.В. Негодченко, С.В. Петков, Г.О. Пономаренко, О.Ю. Синявська, Ю.Ф. Кравченко, В.І. Фелик, М.Ю. Фролов. Вказані та інші вчені зробили вагомий внесок у розвиток адміністративного права взагалі та в удосконалення адміністративно-правового регулюван-

<sup>1</sup> У певній мірі співзвучною як за назвою статті, так і за її змістом, але в іншій області, є публікація: Розенфельд О. Потрібен новий курс, або Тези до сучасного моменту / Олександр Розенфельд // Дзеркало тижня. – 15.10.2005. – № 40, за якою «специфічні особливості поточного моменту та перспективи розвитку», відсутність «обґрунтованої й дієвої стратегії» та пріоритетів, а також «конструктивної ідеології», як загальносистемні, можуть бути віднесені й до проблем реформування системи МВС України.

ня діяльності органів внутрішніх справ, зокрема.

Разом із тим, аналіз наукових робіт з проблем реформування системи органів МВС України дозволяє вважати, що при наявності значного позитиву їх змісту певні недоліки містяться у відсутності єдиного комплексного підходу до вирішення найбільш значущих проблем реформування та діяльності як ОВС, так і міністерства в цілому, оскільки носять постановочний характер і здебільшого відносяться до початкового, першого етапу реформування системи органів МВС України, коли йшлося тільки про інтуїтивний пошук його напрямків і шляхів. Тобто, у висвітленні лише окремих складових питань, але в цілому без спроби виходу на їх об'єднуючий доктринальний рівень, оскільки, наприклад, неможливо розробляти стратегію реформування ОВС України без розуміння її системної сутності та зв'язку з іншими правоохоронними органами держави, а також без уяви про базові принципи побудови тієї ж концепції реформування або теоретичного обґрунтування досі відсутньої національної моделі міліцейської (поліцейської) організації.

Це свідчить, що заплановане удосконалення нормативно-правового забезпечення та засобів управління безпекою людини, суспільства і держави шляхом подальшого розвитку правоохоронної системи держави сьогодні все ще унеможливлено без вирішення актуальної наукової проблеми – розробки теоретико-методологічних засад реформування системи органів МВС України.

Їх розробка за результатами наукових досліджень автора 2002–2011 років [1–3] дозволила висунути ряд новітніх зауважень, рекомендацій та пропозицій, доведення яких до широкого загалу науковців та практиків і є метою статті, а наступна реалізація, як сподіваємось, сприятиме активному реформуванню органів внутрішніх справ МВС України.

Таким чином, найбільш актуальними серед них сьогодні є такі положення, що належать врахуванню під час реформування системи

МВС України.

1). За 1999–2000 роки систему органів МВС України за далеко неповними даними покинули близько 35 тис., а за 2002–2007 роки – понад 71 тис. досвідчених працівників. Служба в ОВС як не була, так і не стала сьогодні престижною: вона не приваблює своєю ненормованістю, важкістю; працівники не забезпечені соціальними пільгами та житлом. Порушене просте природне відтворення працівників через відомчу систему освіти та професійної підготовки; більше того – проголошена «демлітаризація» системи органів МВС України може привести до відтоку абітурієнтів з відомчих ВНЗ.

Жодна з істотних проблем системи ОВС, що мала місце на початку 1996 року, досі остаточно не вирішена. Здебільшого, держава продовжує ігнорувати реальні потреби МВС.

Не виконаним виявилось основне призначення другого етапу реформування системи МВС України – докорінна реорганізація її периферійної ланки – міськрайлінорганів. Початок третього етапу реформування системи МВС України фактично був зім'ятим політичною кризою в державі й продовжує таким залишатися.

Остаточно не вирішена проблема деполітизації ОВС; населення у повному обсязі досі не довіряє працівникам системи, яка здебільшого не здатна (на їх думку) вирішити їхніх проблем. При цьому, сьогодні реформування системи органів МВС України однозначно є інтегрованим в адміністративно-правову реформу в Україні процесом, має всі її природні наслідкові ознаки та потребує на певну активізацію.

Потребують нормативного визначення поняття «орган внутрішніх справ України» та «система органів внутрішніх справ України». Можна рекомендувати прийняти за основу побудови ОВС України (і, відповідно, системи Міністерства в цілому) континентально-європейську модель поліцейської організації, властиву романо-германській правовій сім'ї.

Треба закласти рекомендований тип моделі поліцейської організації в Україні в Концеп-

цію реформування системи органів внутрішніх справ України. Пропонується в континентально-європейській моделі поліцейської організації вважати українські ОВС модельним аналогом національної поліції, а українські ВВ – модельним аналогом жандармерії.

Потребує уточнення перелік сфер і форм державного – через поліцію (міліцію) – доцільного впливу на суспільне життя, а також визнання і додаткове дослідження факту значущості зворотного впливу суспільного життя на поліцію (міліцію). Слід суттєво зменшити чисельність працівників правоохоронних органів держави у порівнянні з чисельністю Збройних Сил України.

Треба привести у відповідність до чинного законодавства Закон України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» від 10.01.2002 р. № 2925–III (відносно місцевої міліції, ліквідованої Законом України від 03.06.2008 р. № 309–VI).

В чинному правовому полі Міністерство внутрішніх справ в якості центрального органу управління ОВС України, всупереч думці ряду науковців, не може бути безпосередньо віднесено до органів внутрішніх справ.

До реформування системи ОВС України реальне відношення має обмежена кількість законодавчо позначених суб'єктів забезпечення національної безпеки України. Ініціація більшістю таких суб'єктів заходів щодо реформування системи ОВС України характеризується як несистематична. Відсутність протягом двох років контролю Президентом України виконання Указу від 20.03.2008 р. № 245/2008 суттєво уповільнило процес реформування.

Проблемами реформування системи органів МВС України серед інших суб'єктів реформування системи органів МВС України регулярно займаються тільки Комітети Верховної Ради України та МВС України. Але законодавча ініціатива окремих народних депутатів України з означених питань здебільшого ситуативна, іноді юридично непрофесійна і не доводиться до логічного завершення.

Необхідно скласти перелік найбільш пріо-

ритетних для забезпечення прав і свобод людини і громадянина в діяльності системи органів МВС України, а також діяльності єдиної правоохоронної системи України законопроектів, що потребують негайної розробки.

Треба рекомендувати Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Верховної Ради України поставити діяльність МВС України під постійний особистий щоденний контроль.

2). МВС України побудовано та функціонує за системним принципом, йому властиві усі ознаки системи, і тому справедливим є сприймання МВС України як системи. Системоутворюючою ланкою у системі МВС України пропонується визнати протидію правопорушенням і злочинності. Відтворюючий аспект системних досліджень у правоохоронній галузі вбачається в інтегративній категорії системності.

Вільне вживання терміна «правоохоронна система» вимагає додаткового контекстного системно-сутнісного сприйняття, тому доцільним є використання поняття «система правоохоронних органів». Термін «правоохоронна система» може вживатись тільки у спеціальних випадках.

Характерною особливістю сьогодення є імітація системності реформування системи органів МВС України та системна імітація означеного реформування. Нагальним є пристосування до потреб реформування системи органів МВС України, і взагалі системи правоохоронних органів держави, теорії управлінської діяльності ОВС, спираючись на більш ретельне визначення змісту категорій «структура-елемент-функція-система».

Досі не визначеними є прикладні аспекти теоретичних засад стратегічного планування стосовно системи органів МВС України, що потребує свого вирішення. Якісне прогнозно-стратегічне управління розвитком системи МВС України можливе тільки на засадах комплексного підходу з врахуванням загальних знань управлінської галузі.

Щодо реформування системи МВС України рекомендуємо звернути увагу на відбір і

розробку проектів інноваційних правоохоронних технологій, що мають стратегічне значення для розвитку та діяльності системи МВС України, та інноваційне інвестування яких виходячи з цього здійснюватиметься виключно за рахунок Держбюджету. В якості базових засад переходу до нової концепції реформування системи органів МВС України, висунуті практиками і науковцями, можуть бути прийняті пропозиції з проблем реформування щодо застосовності та можливості реалізації.

Доцільною є постановка та розв'язання проблеми з дослідження особливостей процесу управління реформуванням системи МВС України та критеріїв оцінки ефективності такого управління.

Реформування системи органів МВС України, не зважаючи на відповідний Указ Президента України 2008 року, в цілому за останні 3 роки не отримало щонайменшого розвитку. 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.

Всупереч Постанові Кабінету Міністрів 1996 р. заходи з реформування системи МВС України не отримали активного сприяння органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування органам внутрішніх справ України. Через низьку внутрішньовідомчу виконавську дисципліну передбачені Планами (1996 і 1998 років) заходи щодо забезпечення реалізації Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ не були здійснені у повній мірі.

З кінця 1999 р. МВС України змінило акценти з виконання Концепції розвитку Міністерства внутрішніх справ (1996 р.) на розробку нової Концепції. Тоді ж була розпочата прак-

тика створення окремих концепцій реформування деяких служб і підрозділів. Результативність роботи груп, спонтанно створюваних Міністерством з приводу розробки або супроводження заходів із реформування системи органів 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.

Не доведеним до логічного завершення виявився ініціативний міністерський проект Державної програми реформування системи МВС України до 2012 р. Обґрунтування в проекті Концепції потреби у реформуванні системи МВС України не повинно супроводжуватись переліком сьгоднішніх досягнень, цінність яких з плином часу завжди має відносний характер.

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

Як преамбула, так і подальший зміст проекту Концепції потребують більшої виваженості та стислості, і при цьому містити аналіз результатів виконання Концепції 1996 р. Підлягає новій редакції мета реформування системи органів МВС України; потребують істотних змін і уточнень завдання, принципи реформування та в цілому – структура цієї частини проекту Концепції. Змістовна частина проекту може бути розглянута тільки після виправлення вказаних зауважень.

Структура Концепції реформування системи органів МВС України 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. Оптимізація структури Концепції реформування проводиться за критерієм максимальної ефективності ОВС України, реформованих за

цією Концепцією, та за мінімальною вартістю реформи.

В Україні досі не визначена пріоритетна ідеологія щодо підходів до реформування правоохоронних органів сектору безпеки держави. Наразі встановлені три концептуально орієнтованих напрямки реформування правоохоронних органів: реформування окремих правоохоронних органів сектору безпеки держави; реформування правоохоронних органів сектору безпеки держави, системно об'єднаних за галузевим (юстиційним) принципом; реформування правоохоронних органів сектору безпеки держави, системно об'єднаних за функціональним (щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави) принципом. Склад правоохоронних органів, що системно об'єднуються за галузевим (юстиційним) і функціональним (щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави) принципами, концептуально ще не визначено.

3). Загальна ідеологія реформування системи органів МВС України впливає з Конституції України, і побудником такого реформування є тільки Український народ. Громадськість найбільш усього зацікавлена в удосконаленні діяльності міліції. Самими проблемними, «рейтинговими» питаннями, що хвилюють населення України, є безкарність шахраїв і злочинців, самооборона громадян та небезпека використання міліцією незаконних методів роботи.

Діяльність працівників системи органів МВС України здебільшого респондентами форуму відомчого сайту ДЗГ МВС України оцінюється негативно.

Сьогодні доцільною є організація дійсно реального (в межах технічних можливостей – у тому числі й на сайті ДЗГ МВС України) відкритого діалогу між керівництвом МВС України та населенням щодо викриття, обговорення та вирішення існуючих проблем у діяльності органів внутрішніх справ. При цьому не мають права на існування знеособлені відповіді громадянам, що подаються від імені МВС України. Кожне повідомлення, що надходить на адресу Міністерства, має бути

фахівцями розглянуте у стислий строк та отримати конкретну реалізацію у вигляді як електронної відповіді адресату, так й окремого доручення щодо виконання, якщо таке потрібно. Існування електронного інформаційного форуму на сайті ДЗГ МВС України є доцільним і корисним, але організація його функціонування потребує істотного поліпшення.

Досі широко вживане поняття «взаємодія міліції і населення» як спрощене, узагальнююче та невідповідне понятійним нормам рівноправності суб'єктів виникаючих між ними взаємин, прав і обов'язків, має бути удосконалене. Рекомендуємо установлення єдиної, найбільш прийнятної в демократичному суспільстві, форми нормалізації загальногромадських відносин між міліцією і населенням – співробітництва на засадах партнерства.

Набутий роками досвід внутрішньовідомчої взаємодії в органах внутрішніх справ не може без належної корекції бути перенесений на відносини міліції та населення. Незважаючи на формальне закінчення терміну дії, Програма розвитку партнерських відносин між міліцією і населенням на 2000–2005 роки має бути пролонгованою з врахуванням недоліків, прорахунків, зауважень, рекомендацій та виправлень.

На шляху реформування системи органів МВС України треба кардинально змінити підхід до формування іміджу міліції, в основу якого покласти нові засади відношення міліції до населення та викорінення все ще наявних негативних рис у діяльності міліції. Необхідно переглянути засади партнерства міліції та населення з врахуванням інтересів перш за все населення, які раніше реально не приймалися до уваги. Внести відповідні зміни до чинних нормативно-правових актів.

Актуальним є проведення дослідження зі створення більш широкої концепції соціального партнерства в Україні, складовими якої будуть партнерство системи органів МВС України та інших правоохоронних органів і суспільства. Треба провести більш поглиблене системне дослідження категорій «громадська думка» та «взаємодія міліції та населення» як складових реформування системи

органів МВС України.

Характерним і негативним у нормотворчій діяльності МВС України з реформування системи органів МВС України є перенесення окремих заходів на більш пізні терміни та їх повтори у наступних Планах основних заходів, а в деяких випадках – й ігнорування планування річної нормотворчої діяльності.

Конкретні нормотворчі заходи з реформування системи органів МВС України інколи ставляться в однозначну залежність від інших загальнодержавних чи відомчих нормотворчих заходів. Потребує підвищення дієвості інформування громадськості про ініціативу Міністерства стосовно ознайомлення на сайті ДЗГ МВС України з законопроектами щодо діяльності МВС України.

Історичні витоки нормативної практики становлення сучасного Положення про МВС України базуються на Положенні про МВС УРСР, майже повністю дублюючого тогочасне Положення про МВС СРСР. 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 Президентів та Кабінету Міністрів України. Станом на сьогодні оспорується за Положенням про Міністерство внутрішніх справ України 2006 року норма права фактично вернула собі первісну змістовність, властиву Положенню про МВС 1972–1992 років.

Прийняття кінцевого рішення про законність з призначення вищого керівництва системи МВС України можливе тільки на основі системного аналізу механізму призначень за Положенням про Міністерство внутрішніх справ України з врахуванням його підсумкової історичної трансформації.

У пошуку шляхів законодавчого розв'язання конфлікту варто звернути увагу на «умовно-відкладальну» рефлексивну властивість неюридичних конструкцій «установлений порядок», «відповідно до законодавства» й «відповідно до Конституції» та рекомендувати Кабінету Міністрів України та Президе-

нту України звернутися до Верховної Ради з відповідними законопроектами.

4). Структура МВС України фактично склалася на початку 90-х років. Наступні її зміни здебільшого були викликані кон'юнктурними причинами та тільки в окремих випадках – дійсно потребою боротьби з новими видами злочинів. Рівно, як структурна раціональність центрального апарату МВС України є умовою його результативної діяльності, так і результативна діяльність центрального апарату МВС України впливає на його структурну раціональність.

Центральний апарат МВС України потребує належного структурування в чинному Положенні про Міністерство внутрішніх справ України. Утворення ряду підрозділів (Департаментів тощо) та їх назв у центральному апараті МВС України за період, що аналізується, носило здебільшого ситуативний характер.

Керівництву МВС України треба звернути увагу на недостатній рівень професіоналізму працівників юридичної служби Міністерства щодо власної нормотворчості. Ліквідація Управління моніторингу дотримання прав людини є спірним моментом; функції боротьби з кіберзлочинністю повинні за логікою бути передані Департаменту інформаційних технологій як найбільш технічно оснащеному, та в якому працюють працівники потрібного профілю, освіти та кваліфікації; Департамент кадрового забезпечення у нинішньому вигляді буде неспроможним підняти напрямок з організації наукової діяльності в системі МВС України.

Потребує вирішення питання правомірності вказівки на існування в структурі МВС України підрозділів місцевої міліції за Законом України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» від 10.01.2002 р. № 2925–III.

МВС України вже багато років не може самостійно викоринити у власних лавах (принаймні в підрозділах ДАІ) корупцію і періодично вирішення цієї проблеми перекладає на суспільство (водіїв). Під час структурної реорганізації ДАІ, наприклад, підрозділів дорож-

ньої міліції на автомагістралях, спеціалізованих служб організації дорожнього руху тощо, постійно приймалися матеріально-технічно та штатно незабезпечені необґрунтовані рішення.

Оцінка тим чи іншим заходам з реформування може надаватися тільки через 3–5 років після їх апробації. До спливу цього терміну ніякі заходи з реформування ДАІ не повинні керівництвом Інспекції або Міністерства самовпевнено визнаватися за завершення в цілому реформи та як її успіх. Те саме може бути віднесено до будь-яких заходів із реформування системи органів МВС України.

Закон України «Про дорожній рух» повинен бути постійним спрямівником усієї діяльності ДАІ МВС України. Потребують негайного доопрацювання та поставлені під контроль громади досі не виконані (але на державному рівні заплановані та профінансовані) заходи Державної програми забезпечення безпеки руху на автомобільних дорогах, вулицях міст, інших населених пунктів і залізничних переїздах на 2003–2007 роки та додаткового узгодження – проект Концепції Державної цільової програми підвищення безпеки дорожнього руху в Україні на 2008–2012 роки.

Питання створення та подальшого впровадження місцевої міліції в Україні, навіть незважаючи на її закріплення на законодавчому рівні, виявилось непередбаченим належним чином. Здебільшого, місцева міліція за банальних суб'єктивних обставин стала нікому не потрібним «пасинком», особливих інтересів в існуванні якого всупереч колишнім голосним заявам не відчували а ні органи місцевого самоврядування, а ні МВС України, та заручниками яких вони стали.

Безпосередні інтереси місцевих громад в існуванні місцевої міліції не переважили фінансових можливостей органів місцевого самоврядування. А МВС України так і не створило належний відомчий нормативно-правовий «бар'єр» закріплення факту створення та існування місцевої міліції, втративши ті значні преференції, які йому надавались.

Чинна сьогодні Програма реформування

системи освіти МВС України потребує на істотне удосконалення, без якого не можливо її інтегрувати у загальний процес реформування діяльності системи органів МВС України. Потребують на удосконалення загальні питання кадрового заміщення викладацьких посад відомчих ВНЗ молодими викладачами-випускниками і поновлення роботи з виховання курсантів і посилення їх мотивації на отримання якісних знань.

Слід зобов'язати МВС України провести роботу з моніторингу зауважень і пропозицій щодо реформування освітянської діяльності системи МВС України. Потребує відновлення практика призначення ректорів відомчих ВНЗ тільки за результатами прямих демократичних виборів науково-педагогічним колективом вищих навчальних закладів, як то передбачено чинним наказом МВС України.

Нещодавно створені на базі колишніх академій нові відомчі університети, щоб дійти реального університетського рівня в системі МВС України, мають дійсно стати багатопрофільними, провідними науково-методичними центрами та істотно розширити освітні напрямки науки, поширювати наукові знання та здійснювати культурно-просвітницьку діяльність, що потребує від них багаторічної напруженої праці та високої кваліфікації професорсько-викладацького складу.

Запровадження у 2011 році освітнього експерименту з підготовки фахівців для Міністерства внутрішніх справ може викликати кардинальні зміни принципів і стратегії підготовки курсантів у відомчих ВНЗ і вплинути на структуру системи ВНЗ МВС України. Заходи з його проведення сьогодні неоднозначно сприйняті як освітянами, так і суспільством, і потребують наукового обґрунтування та доопрацювання. Аналіз освітнього, правового та професійного рівня знань працівників системи МВС України та висока плінність кадрів в органах внутрішніх справ, свідчать про потребу не скорочення, а навпаки, збільшення держзамовлення на підготовку фахівців, підвищивши вимоги до відомчих ВНЗ і передбачивши періодичне ста-

жування таких працівників у вищих навчальних закладах.

*Таким чином, висловлене дозволяє вважати як базові наступні тези з реформування системи МВС України.*

1. Більшість систем органів внутрішніх справ країн колишнього Радянського Союзу за останні десятиріччя були піддані реформуванню. Найбільш успішною за досягнутими позитивними результатами виявилась реформа в Грузії. Найменш результативними – реформи ОВС в Російській Федерації та Україні.

Реформування аналогічних правоохоронних поліцейських структур в країнах Центральної та Східної Європи у той же період часу через невідкладну потребу демократизації суспільства, як супровідний та обов'язковий її елемент, набуло значного успіху. Аналогічна ситуація щодо набутого успіху зі становленням сучасних правоохоронних поліцейських структур склалася і в країнах Західної Європи та Сполучених Штатах Америки, нинішніх якісних ознак яких було досягнуто роками, шляхом скоріше плавної модернізації та трансформації, ніж реформування. Разом із тим, наявна суттєва різниця між зазначеними країнами та Україною (як державою з перехідною економікою, нестійкою політичною системою, приналежністю до певної правової сім'ї, менталітетом, високим рівнем корупційності, занепадлим правосуддям тощо) накладає свої особливості на темпи та перебіг реформування системи органів МВС України.

2. Базова Концепція розвитку системи Міністерства внутрішніх справ, прийнята Постановою Кабінету Міністрів України від 24.04.1996 р. № 456, у повній мірі містила цілком достатній для того часу комплекс заходів із реформування, що дозволило би при їх невідкладному виконанні сформувати якісно новий, більш результативний та ефективний правоохоронний орган, максимально наближений до середніх (принаймні за тодішнім рівнем) зразків світових поліцейських правоохоронних структур. Однак нехтування держави інтересами МВС України – а в цілому й суспільства – шляхом недостатнього фінансу-

вання та матеріально-технічного забезпечення, анулюванням соціальних преференцій, втягуванням ОВС і ВВ МВС України в політичні сварки, волонтаристським втручанням як у структуру, так і діяльність системи тощо призвела до того, що в цілому стан системи органів МВС України залишився майже на тому самому рівні розвитку, що й раніше, а процес реформування набув негативних рис. Майже все, що сьогодні має відношення до реформування системи органів МВС України, більше схоже на системну імітацію реформування ОВС, ніж на реформування системи, і до того ж посилюється відсутністю належного наукового обґрунтування вжитих заходів.

3. У понятійному науковому апараті, зокрема, пропонується вважати об'єктом реформування систему органів МВС України, предметом реформування – форми та методи діяльності системи органів МВС України; основою реформування системи органів МВС України – інтереси Українського народу, а сам Український народ – побудником реформування; місією реформування – співробітництво з населенням на засадах партнерства; пріоритетом реформування – вироблення професіоналізму працівника; метою реформування – удосконалення системи органів МВС України, її ефективну та результативну діяльність, відповідність очікуванням людини, суспільства та держави; стратегічним завданням реформування – профілактичне зниження рівня злочинності; тактичним завданням реформування – зменшення витрат на людські ресурси, скорочення часу реагування на правопорушення, підвищення службової віддачі працівників.

Реформування системи органів МВС України визначене як комплекс заходів, спрямованих на приведення системи органів МВС України у відповідність до законодавчо визначеного стану і впровадження в її діяльність інноваційних правоохоронних технологій; теорія реформування системи органів МВС України – як сукупність наукових положень щодо явищ і закономірностей в галузі реформування системи органів МВС України,



побудованих шляхом логічного узагальнення досвіду та суспільної практики, що дозволяють розуміти сутність реформування системи органів МВС України. Це комплекс знань, поглядів та ідей, що пояснюють порядок і правила, шляхи, кінцеву мету, стратегію та тактику, технології реформування системи органів МВС України; практика реформування системи МВС України – як сукупність таких, що напрацьовані тривалим досвідом, підходів і дій, що здійснюються працівниками органів державного управління та системи МВС України при вирішенні завдань її реформування; методологія реформування – як характеристика компонентів наукового дослідження процесу реформування системи органів МВС України (об'єкта, предмета, аналізу, завдань тощо), сукупність необхідних засобів та послідовність заходів з її реформування.

4. З огляду на стан сьогодення реформування політичної та адміністративно-правової системи держави, а також через перманентну кризу системи органів МВС України найбільш прийнятним шляхом розвитку системи органів МВС України є тільки реформування, а не модернізація чи трансформація. Пропонується поетапна реалізація реформування системи органів МВС України: підготовка системи органів МВС до реформування, розгортання проекту та впровадження реформування з врахуванням можливостей адаптування цього процесу до зміни умов.

5. Сьогодні такою, що відповідає забезпеченню національної безпеки України, є потреба комплексної розробки доктрини правоохоронної організації держави, подальшим розвитком якої слугували би в тому числі й проаналізовані концепції розвитку її складових. При цьому констатується порушення методології розробки розглянутих концепцій реформування правоохоронних органів. Головна вимога Концепції розвитку Міністерства внутрішніх справ 1996 року – використання внутрішніх ресурсів і нереалізованих можливостей системи МВС – була проігнорована. Тому саме сьогодні слід знову вернути-

ся до неї тепер вже в Проекті Концепції реформування системи органів МВС України.

У Міністерстві відсутнє єдине, науково обґрунтоване, внутрішньовідомче бачення стратегії та тактики реформування. Жодні плани щодо заходів із реформування системи органів МВС України не можуть передувати досі відсутнім концепції, програмі або сценарію реформування. Бездоганне виконання Концепції реформування системи МВС України є обов'язком як держави, так і Міністерства.

6. Аналізу підлягають розроблені супутні щодо інших правоохоронних органів концепції їх реформування та їх перезатвердження після розробки єдиної Концепції реформування системи правоохоронних органів України. Потребує перегляду також загальна державна політика у сфері правопорядку та боротьби зі злочинністю, в тому числі, й стосовно положень Закону України «Про основи національної безпеки України». Прийняти, узгодивши з чинним законодавством, комплекс законів, базовим в якому був би Закон України «Про систему правоохоронних органів України».

Потребує ретельного аналізу також міжнародна практика існування названих видів поліції – національної, військової та фінансової – та прийняття остаточного рішення про можливість її наступного застосування в Україні. Слід привести українську нормативно-правову базу щодо діяльності ОВС до узагальнених європейських норм, зокрема, Рекомендацій Ради Європи.

7. Рекомендовано в якості Національної моделі поліцейської організації органів внутрішніх справ України прийняти континентально-європейську модель поліцейської організації та закласти рекомендований тип моделі поліцейської організації в Україні в Концепцію реформування системи органів внутрішніх справ України. Задля упорядкованості структурної організації МВС України розглянути доцільність існування у системі МВС України органів внутрішніх справ із статусом подвійного або особливого підпорядкування.

Під оптимізацією структури Концепції реформування системи органів МВС України пропонується вважати доведення цього процесу до стану, що забезпечує досягнення цілей реформування відповідно до вимог, які висувуються населенням, керівництвом держави та міністерства до сучасних органів внутрішніх справ України в умовах обмежених ресурсів, часу та зусиль.

Пріоритетним щодо розробки та затвердження концепції реформування є напрямок реформування правоохоронних органів сектору безпеки держави, системно об'єднаних за функціональним (щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави) принципом як найбільш орієнтований на функціональне призначення – забезпечення захисту життя, здоров'я, прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань.

8. За видом відношення до процесу реформування системи органів МВС України, основними повноваження та компетенціями, до переліку основних суб'єктів реформування внесені: Президент України, як головний суб'єкт забезпечення реформування системи ОВС України: здійснює керівництво процесом реформування системи органів МВС України, вносить до Верховної Ради України для першочергового розгляду пов'язані з ним законопроекти; Верховна Рада України: формує законодавчу базу, спрямовану на реалізацію реформування системи ОВС України, здійснює відповідний парламентський контроль; Кабінет Міністрів України: забезпечує реалізацію реформування системи ОВС України, за мірою необхідності затверджує плани заходів на її виконання; Рада національної безпеки і оборони України: координує та контролює діяльність органів виконавчої влади з реалізації реформування системи ОВС України, вносить Президентові України пропозиції з його уточнення та ресурсного забезпечення; центральні органи виконавчої влади України, включаючи МВС України: в межах своїх повноважень забезпечують виконання завдань щодо реалізації реформування системи ОВС України; інші органи виконавчої влади, міс-

цеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: забезпечують вирішення питань, що стосуються реалізації реформування системи ОВС України, віднесених законодавством до їхньої компетенції, а також громадяни України та об'єднання громадян.

Особлива роль у реформуванні системи органів МВС України відводиться створюванню при Президентові України за п.28 ч.1 ст.106 Конституції України спеціальним консультативним, дорадчим та іншим допоміжним органам і службам, останнім з яких ще донедавна була Комісія з розроблення проекту нової Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України, створена за Указом Президента України «Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України» від 20.03.2008 р. № 245/2008. Сьогодні майже ті ж самі функції виконує Комітет з питань реформування правоохоронних органів, створений за Указом Президента України від 06.04.2012 р. № 252/2012.

Крім того, до питань реформування залучені Адміністрація Президента України та Головна служба з питань діяльності правоохоронних органів.

Також важливе місце у Верховній Раді України шостого скликання здійснює Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, який можна вважати головним у парламенті з питань реформування системи МВС України. Специфіка його діяльності в цьому напрямку свідчить про його все ще не реалізовані наявні законотворчі резерви.

МВС України у реформуванні власної системи органів приймає участь шляхом як залучення з боку керівництва держави до обговорення тих чи інших проблем із напрямку реформування, так і через висунення власних розробок і пропозицій, в тому числі, й в законодавчій галузі; шляхом постійної реорганізації внутрішньої структури знаходиться у стані пошуку оптимальних рішень побудови власної системи. Разом із тим, у цьому напрямку є ще багато недоліків і прогалин, що

потребують свого виправлення, належного наукового обґрунтування та прийняття відповідальних заходів.

9. Реформування системи органів МВС України проводиться в інтересах Українського народу. Конституція України є моделюючим диспозитивним регулятором суспільних паритетних відносин, зокрема, між Українським народом і правоохоронними органами, представником яких є МВС України, які можна розглядати як віддалену модельну (конституційну) форму відносин. Ліквідація існуючої різниці між «конституційною моделлю» і «реальною моделлю» відносин і є метою реформування системи органів МВС України, а різниця між цими моделями – змістом діяльності з наближення існуючої системи органів МВС України до конституційно закладених норм, а фактично – й завданням із реформування системи органів МВС України.

10. Закономірним є встановлення єдиної прийнятної в демократичному суспільстві форми нормалізації загально-громадських відносин між міліцією і населенням та між населенням і міліцією – співробітництва на засадах партнерства. Основою налагодження партнерських стосунків між міліцією та населенням у часи реформування системи МВС України є виявлення та окреслення взаємних інтересів щодо такого партнерства. Мета дійсного партнерства міліції з населенням під час реформування системи МВС України вбачається в об'єднанні ресурсів і досвіду кожної зі сторін щодо забезпечення безпеки, захисту прав, свобод і інтересів суспільства. Партнерство як нова місія реформованої міліції реально відображає єднання населення і міліції та сприяє побудові громадянського суспільства в Україні. Тому належить перегляду існуюче поняття «взаємодія міліції і населення» (яке сьогодні скоріше є тільки «відносинами міліції і населення») як узагальнююче та невідповідне понятійним нормам рівноправності суб'єктів виникаючих між ними взаємин, прав і обов'язків, що є суттєвим під час реформування системи МВС України у налагодженні рівноправних відносин міліції з населенням.

11. Квінтесенцією формування позитивного іміджу системи органів МВС України та успіху у її реформуванні є викорінення наявних негативних рис їх діяльності та зміна відношення міліції до населення, а не населення до міліції. Треба перейти у формуванні іміджу працівника системи органів МВС України на системні засади. Пропонується створення більш широкої Концепції соціального партнерства в Україні, де поряд із завданням і метою, досвідом інституту партнерства, нормативно-правовою базою відобразити й принципи формування інституту партнерства «правоохоронних органів та суспільства (громади)» й «суспільства та правоохоронних органів».

12. Регулятивною нормативно-правовою політикою МВС України щодо реформування власної системи є цілеспрямована діяльність Міністерства з регулювання суспільних відносин в галузі організації і функціонування власної системи та їх удосконалення шляхом нормативно-правового забезпечення. При цьому наявні нормотворчі ініціативи науковців належним чином досі не систематизовані; нормотворча діяльність МВС України з реформування власної системи й сьогодні не виходить за межі організаційно-штатних змін переважно центрального апарату; відмічається постійна інформаційна закритість внутрішнього відомчого нормативного правового регулювання. Визначена низька дієвість і результативність заходу МВС України з оприлюднення у 2006 році висунутих законопроектів, в тому числі, й з реформування, та зацікавленості громадськості в їхньому обговоренні.

13. Встановлено, починаючи з 1972 року, механізм трансформації Положення про Міністерство внутрішніх справ України, як основного нормативно-правового акту, що регулює його діяльність стосовно до потреб реформування системи органів МВС України, громадянського суспільства та політичної еліти. Так, із 2000 року МВС України набуло більшої залежності від Кабінету Міністрів України та новий статус головного (провідного) органу у системі центральних органів ви-

конавчої влади, якому підпорядковані правоохоронні органи, що «формують і реалізують державну політику у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань».

Реорганізація Положення про Міністерство внутрішніх справ України 1992, 1994, 1999, 1999 (двічі), 2000, 2001, 2002, 2003, 2003 (двічі), 2004, 2006 і 2011 років була пов'язана з потребою в його внутрішньому удосконаленні і частково вплинула на реальне реформування системи МВС України. Позначений ще з 1992 року обов'язок принаймні активної участі Міністерства в удосконаленні та реорганізації системи фактично так і залишився належним чином не реалізованим, якщо не вважати за такі окремі реорганізаційні заходи зі створення окремих підрозділів або введення нових завдань, як зв'язок Положення про МВС України з практикою реформування системи. В цілому, Положення про Міністерство внутрішніх справ України в період 2006-2007 років було засобом вирішення політичних спорів керівництва держави щодо набуття владних повноважень над системою МВС України.

14. МВС України за період 1994–2000 років стало набувати певних структурованих ознак, а після 2000-го року – тільки ірраціональних ознак. Центральний апарат МВС України за структурою претендує на певну завершеність, але в чинному вигляді він не пропонує вирішення проблем реформування системи органів МВС України – нововведені структури повинні пройти випробування часом на раціональність, функціональність та доцільність.

Останні реорганізаційні зміни в структурі Центрального апарату МВС України (переважно з найменування підрозділів) неможливо віднести до реформаторських, а тільки до реструктуризації, оскільки вони не змінюють ні самої структури, ні відносин, що склалися в системі органів внутрішніх справ. Структурні зміни в територіальних підрозділах МВС України у областях торкнулись здебільшого тільки уточнення назв тих чи інших підрозділів.

Організаційна функціональність центрального апарату МВС України – це відповідність системної організації її функціональному призначенню, «функціональний зріз» нормативно закладеної спроможності центрального апарату МВС України виконувати покладені на нього завдання, так звана «функціональна якість». Організаційна функціональність є характеристикою центрального апарату МВС України, структура якого має «вибудовуватися» тільки під його функції. Структура центрального апарату МВС України в останні часи постійно перетерплює необґрунтованих змін; подана на схемі сайту ДЗГ МВС України його блочна структура з-за відсутності будь-яких зв'язків не дозволяє її вважати функціональною.

Задовільною організаційну функціональність центрального апарату МВС України можна буде визнати тільки тоді, коли він набуде правильного функціонального співвідношення центрального апарату та ієрархічно підлеглих йому органів. Відпрацьована часом і практикою сталість конкретної для аналізованого періоду структури центрального апарату МВС України абсолютно не гарантує назавжди її універсальної функціональності. Сьогодні можна стверджувати про недостатню структурну раціональність, «функціональну якість» та організаційну функціональність підрозділів центрального апарату МВС України, що впливає на його здатність у такому вигляді виступати спрямівником реформування системи ОВС.

Особливе значення має реформування територіальних у областях і транспортних підрозділів та міськрайлінорганів системи МВС України. Вважаємо суттєвим резервом оптимізацію організаційно-штатної структури МВС України за рахунок середньої управлінської ланки – ГУМВС, УМВС, УМВСТ як надлишкової, що переважно виконує дублюючі управлінські та звітні функції.

15. Чинна нормативна правова база, що супроводжує діяльність ДАІ МВС України, є недосконалою. Вона потребує систематизації, перегляду та спрощення відповідно до приз-

начення Інспекції. Край негативним прикладом реформування системи органів МВС України ОВС було необґрунтоване «експериментування» з Державною автоінспекцією у 2005 році. Сьогодні доцільною є розробка окремої самостійної Концепції реформування Державної автоінспекції.

16. Закономірним є, що попри певних наявних переваг, безпосереднім поводом для повсюдної ліквідації місцевої міліції стали постійне скорочення видатків Держбюджету за рахунок місцевої міліції та неузгодженість принципів її підпорядкування центральній владі та органам місцевого самоврядування. Створення місцевої міліції можна розглядати обов'язковим технологічним заходом у реформуванні системи органів МВС України, оскільки воно влітається в єдину тканину загальної концепції реформування відомства. В усьому світі існування місцевої (муніципальної) міліції визнано доцільним, тому прийняття рішення про відновлення місцевої міліції можливе тільки після винайдення як сталих шляхів її фінансування, так і перегляду її організаційно-правового забезпечення.

17. Прогалини в системі відомчої освіти і виховання майбутніх працівників нерозривно пов'язані з системою кадрового забезпечення МВС України як кінцевим споживачем освітніх послуг. Держава та керівництво МВС України не виважено вирішують й відомчу потребу у ВНЗ, не маючи державного стандарту вищої освіти за усіма спеціальностями, за якими проводиться підготовка спеціалістів. При цьому затверджуються наказом МВС України від 15.03.2006 р. № 263 Концепція розвитку системи освіти МВС України та Програма реформування системи освіти МВС України, яка має містити визначення мети підготовки майбутнього фахівця. Запропоновано привести Програму реформування системи освіти МВС України в її окремих частинах у відповідність чинному Закону України «Про вищу освіту» та Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ 1996 року, а також істотно доопрацювати структуру, завдання та зміст окремих положень Програми.

Потребує нормативно-правового уточнення визначення відомчої системи освіти МВС України з акцентуванням на державну форму власності підзвітних МВС України і МОНмолодьспорт України освітніх органів, закладів і установ.

18. Реформа системи органів МВС України, що набуває сьогодні нових якісних ознак, споріднена і нерозривно пов'язана з процесом реформування суспільно-правових та економічних відносин у державі. Нормативно-правові акти щодо діяльності системи МВС України є базовим джерелом побудови сучасної моделі системи органів МВС. Розробка наукових засад теоретичного обґрунтування процесу реформування системи органів МВС України повинна отримати належну підтримку з боку Міністерства щодо системності заходів означеного реформування. Потребує законодавчого визначення установлений порядок прийняття доктрин, концепцій, стратегій, що приймаються задля забезпечення національної безпеки України.

Рішення відносно ключових питань забезпечення національної безпеки України повинні прийматися усіма суб'єктами забезпечення національної безпеки. Розроблювані концепції реформування правоохоронної системи держави мають вичерпно окреслювати шляхи підвищення ефективності діяльності правоохоронної системи на основі оптимізації її структури, підвищення рівня координації діяльності правоохоронних органів, покращення їх фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового і кадрового забезпечення, тобто, відповідати принципам національної безпеки України.

*Таким чином, в цілому сподіваємось, що тези, висунуті за результатами дослідження стану та шляхів реформування системи МВС України, будучи застосованими, сприятимуть зрушенню з місця означеного реформування.*

Перспективними напрямками подальших досліджень можуть бути, наприклад, більш глибокий аналіз системоутворюючого начала нормативно-правових актів Міністерства,

уточнення суб'єкта права, сутності та змісту їх регулятивної спрямованості щодо розвитку системи органів внутрішніх справ, а також нормативних засад регулятивного правового впливу, що фактично є другим етапом дослідження практики регулятивної нормативно-правової політики МВС України з проблем діяльності системи та її реформування; функціонально-вартісний аналіз діяльності системи МВС України та організації регулярного надходження експертних висновків про її ефективність та інші.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Зозуля І. В. Актуальні проблеми реформування системи МВС України / І. В. Зозуля //

Від громадянського суспільства – до правової держави : тези доповідей IV Міжнародної наук.-практ. конф. (24 квітня 2009 р.). – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2009. – С. 115–118.

2. Зозуля І. В. Пропозиції з удосконалення реформування системи МВС України / І. В. Зозуля // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 161–174 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09zivurs.pdf>.

3. Зозуля І. В. Теорія і практика реформування системи органів МВС України: адміністративно-правові засади: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Зозуля Ігор Вікторович ; Дніпропетровськ. держ. ун-т внутр. справ. – Дніпропетровськ, 2011. – 469 с.

*Зозуля І. В. Стан і шляхи реформування системи МВС України: тези до сучасного моменту / І. В. Зозуля // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 344–357 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12zivdcm.pdf>*

Висунуто ряд новітніх зауважень, рекомендацій та пропозицій, доведення яких до широкого загалу науковців і практиків та наступна реалізація сприятиме активізації реформування системи МВС України.

\*\*\*

*Зозуля І.В. Состояние и пути реформирования системы МВД Украины: тезисы к текущему моменту*

Выдвинут ряд новейших замечаний, рекомендаций и предложений, доведение которых до широкой массы научных работников и практиков и следующая реализация будет содействовать активизации реформирования системы МВД Украины.

\*\*\*

*Zozulja I.V. The State and Ways to Reform the System of Ministry of Internal Affairs: Abstracts of the Date Hereof*

Nominated by some of the latest comments, suggestions and proposals, which would bring to the broad mass of researchers and practitioners and the following implementation will promote enhanced reforming the Interior Ministry of Ukraine.