

УДК 65.011.8:354.31(477)

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

ПРОПОЗИЦІЇ З УДОСКОНАЛЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ

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

Як відомо, пошук найбільш оптимальних і дієвих шляхів реформування системи МВС України є однією з самих актуальних проблем сьогодення. Підключившись у 2002 році в рамках діяльності Наукового центра інноваційних правоохоронних технологій за рекомендацією та під науковим керівництвом тодішнього ректора ХНУВС академіка О.М. Бандурки до її вирішення, за цей період результати наукових досліджень з обраного напрямку нами були опубліковані та апробовані більш ніж у 70 наукових статтях і конференціях, а також сконцентровані у двох монографіях – «Проблеми реформування системи МВС України» (2005), «Теорія і практика реформування системи МВС України» (2008) [1-2] та особливо - у циклі статей з умовною назвою «Концептуальне забезпечення та перебіг реформування системи МВС України», опублікованих у 2008-2009 роках, які увійдуть в одну з наступних монографій. Тому можна однозначно вважати, що означені напрацювання фактично є підвалинами нового, нами започаткованого, наукового напрямку «Управління реформуванням правоохоронної системи України».

Слід також зазначити, що наша ініціатива з дослідження проблем реформування системи МВС України отримала певну підтримку у 2005 році у Керівника Апарату Міністра МВС України, у 2008 році – у Керівника Головної служби з питань діяльності правоохоронних органів Секретаріату Президента України.

Сьогодні можна визнати, що висунуті нами зауваження, пропозиції та рекомендації з проблем реформування системи МВС України пройшли належне випробування часом і є затребуваними. Разом із тим, під час роботи над Концепцією реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України за Указом Президента України від 20.03.2008 р., № 245/2008 набуті наукові напрацювання потребують нового переосмислення та нових поглядів. Тому метою цієї роботи є комплексне тематичне висвітлення науково обґрунтованих зауважень, пропозицій, рекомендацій та висновків з проблем і перебігу реформування системи МВС України, отриманих за результатами авторського дослідження 2002-2009 років¹.

Новизна роботи міститься в систематизації зазначених результатів. При цьому значимо, що для реформування системи МВС України певну цінність у представлених матеріалах становлять не аналітика міркувань чи логіка обґрунтування висновків або положень, і не демонстрація тих чи інших шляхів, які призвели до появи цих результатів², а самі зауваження, пропозиції, рекомендації та висновки. Саме їх можна сприймати або не сприймати, але, в чому ми абсолютно впевнені, їх не можна обійти, якщо поставити за мету розробку на науково обґрунтованих засадах зазначеної Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України. Особливо зважаючи на те, що для більшості з висунутих пропозицій в адміністративній науці аналогів просто немає.

Таким чином, нижче тематично, за запропонованою структурою, виокремленні найбільш актуальні зауваження, пропозиції, рекомендації та висновки з проблем і перебігу реформування системи МВС України за результатами авторського дослідження 2002-2009 років. При цьому розділ 1 відноситься

¹ Тут і далі виділення курсивом наші.

² З якими можна більш детально ознайомитися хоча б у названих монографіях.

до причин реформування, первинних дій та первинної оцінки процесу реформування й поглядів на реформування системи МВС України; розділ 2 – до нормативно-правового забезпечення процесу реформування; розділ 3 – до наявних результатів реформування, враховуючи місце МВС України в правоохоронній сфері держави; розділ 4 – до потреби у зв'язку з виниклими недоліками переведення процесу реформування системи МВС України на наукові засади розробкою теоретичних основ і концепції реформування та моделі системи МВС України.

1. Основні витоки та актуалізація проблеми реформування системи МВС України.

Послідовність боротьби зі злочинністю як чинник реформування системи МВС України та стабілізації економічного стану держави [1].

Ефективність боротьби міліції зі злочинністю в країні доцільно оцінювати комплексно за рівнем поширення контрабанди, нелегальної міграції, наркоманії, економічними і посадовими злочинами у промисловому й сільськогосподарському секторах, обороту фальшивих грошей та зброї, стану соціальної сфери й системи правосуддя. Послідовна боротьба зі злочинністю та стабілізація економічного стану держави є невід'ємним чинником реформування системи МВС України. В останні роки аналіз стану злочинності в державі свідчить про все ще її надзвичайно високий рівень.

Напрямки боротьби зі злочинністю повинні бути адресно переорієнтовані за категоріями осіб, що вчинили відповідні злочини. Стан злочинності в державі завжди прямо пропорційний загальному рівню економічної кризи.

Стан, проблеми, дієвість, наступність та сутність реформування системи МВС України [1].

Сьогодні суспільством зафіксовані істотні протиріччя в нормах і цінностях системи МВС України у порівнянні з очікуваним ефектом від її діяльності та мети існування як органу виконавчої влади. Через це систе-

ма МВС України потребує удосконалення шляхом реформування.

Безпосереднє визначення поняття реформування системи МВС є відсутнім у жодному з розглянутих нами джерел і не надане ніким із попередніх дослідників. Концепція розвитку системи Міністерства внутрішніх справ за Постановою Кабінету Міністрів України від 24.04.1996 р., № 456 дала позитивний поштовх до реформування системи МВС України.

Актуальним є дослідження науково-практичних засад інновації правоохоронних технологій в діяльності системи МВС України як основи її реформування. У перебігу реформування системи МВС України виявився порушенням сам порядок реформування. Починати реформу системи МВС України треба тільки з її наукового обґрунтування.

Модернізація, трансформація та реформування як шляхи розвитку системи МВС України [1].

Процес модернізації системи МВС України в рамках загального реформування політичної та адміністративно-правової системи держави є неприйнятним і взаємно несумісним як неефективний. Розвиток системи МВС України по шляху трансформації міг би мати місце та виключний успіх тільки при відсутності явно вираженої системної кризи МВС України. Реформування сучасної системи МВС України є найбільш кардинальним і дієвим заходом її удосконалення.

Придатність системи МВС України до результативного та ефективного функціонування як мети її реформування [2].

Потребує подальшої більш поглибленої проробки дослідження впливу результативності та ефективності діяльності системи МВС України як предмета стратегії подальшого реформування. Порушена наступність стосовно загальнодержавної політики переведення органів, підрозділів та служб силових структур держави на цивільні засади. При всій складності проаналізованих проблем, існує тільки один ефективний шлях їх успішного вирішення в майбутньому – суво-

ре і точне дотримання вищим керівництвом держави та МВС України приписів чинних законів, неухильне виконання прийнятих рішень. З огляду на набутий досвід практичної діяльності, підрозділи міліції громадської безпеки Міністерства внутрішніх справ України реально спроможні самостійно, без залучення інших підрозділів, забезпечувати громадський порядок.

Оцінювання діяльності, реформування та управління реформуванням системи МВС України [1].

У практиці оцінки системи МВС України слід застосовувати категорію ефективності при оцінюванні її позитива, а також більш диференційовано розрізняти її діяльність в цілому та окрему роботу підрозділів, служб, органів і працівників системи. У пореформенні часи як критеріальні оцінки до застосування наряду з базовими критеріями оцінки діяльності та ефективності діяльності системи МВС України пропонуються також критерії оцінки ефективності реформування та ефективності управління реформуванням системи МВС України. Як інтегральні для оцінки діяльності системи МВС України доцільно прийняти «критерії оцінки діяльності системи МВС України за цільовим призначенням /...за основними завданнями /...за професіоналізмом її працівників»; для оцінки діяльності органів, підрозділів та служб системи МВС України – «критерії оцінки діяльності органів, служб та підрозділів за завданнями /...за їх основними обов'язками».

Експертна оцінка Радою Європи діяльності органів внутрішніх справ України [2].

Прийняття Україною оціночних суджень експертів Європейської комісії та Ради Європи щодо здійснення реформування системи МВС України можливе з врахуванням викладених поправок. Сьогодні недостатніми є базові засади та дієвість вжитих заходів, що повинні сприяти реформуванню системи МВС України в контексті консолідації України з Радою Європи та Комісією Європейського Співтовариства.

Зв'язок реформування системи МВС України з проведенням в Україні адміністративної реформи.

Структурна 1997-2003 років реорганізація системи МВС України під лозунгом адміністративного реформування носила активний, але здебільшого поверхневий характер; а застосована при цьому формальна «концептуальна прив'язка» до чинної або майбутньої концепції реформування системи [органів] МВС України, на жаль, не внесла жодної конкретики в цей процес. Динаміка реформування системи МВС України у повній мірі відбиває динаміку проведення в державі адміністративної реформи - етап «псевдореформування» системи МВС України у 2003-2005 роках співпадає з гальмуванням перебігу адміністративної реформи. Можна навіть припустити, що таке «псевдореформування» за зворотнім зв'язком мало суттєвий вплив на темпи та перебіг і самої адміністративної реформи. Сьогодні реформування системи МВС України однозначно є інтегрованим в адміністративну реформу в Україні процесом, має всі її природні наслідкові ознаки та потребує на певну активізацію.

Досвід України в реформуванні системи Міністерства внутрішніх справ [2].

За 1999-2000 роки систему МВС України з тих чи інших (у тому числі негативних) причин за далеко неповними даними покинули близько 35 тис. досвідчених працівників; за 2002-2007 роки – понад 71 тис. осіб. Служба в ОВС як не була, так і не стала сьогодні престижною: вона не приваблює своєю ненормованістю, важкістю, брудом – у тому числі й моральним; працівники не забезпечені соціальними пільгами та житлом. Порушене просте природне відтворення працівників через відомчу систему освіти та підготовки; більше того – проголошена «демілітаризація» системи 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.

Реформування системи МВС України (у класичному понятті цього слова) не відбувається – маємо імпульсивні, стихійні, волюнтаристські, нічим не підкріплені заходи, що нівелюють її імідж в очах населення. Відсутня науково обґрунтована концепція реформування. 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'ятий політичною кризою в державі.

Остаточного не вирішена проблема деполітизації ОВС. Населення у повному обсязі досі не довіряє працівникам системи, яка здебільшого не здатна (на їх думку) вирішити їхніх проблем.

Основні проблеми організації та ефективного використання результатів у реформуванні системи МВС України [2].

Оскільки в чинній Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України відсутній механізм її реалізації, через що вона так і не виконана до кінця, а сама Концепція вже морально застаріла, що є однією з причин постійного «пробуксовування» реформування системи МВС України, нагальним є переведення останнього на науково обґрунтовані засади з врахуванням наявних теоретичних і емпіричних напрацювань.

Для вирішення основних проблем реформування системи МВС України окрім владних структур, наукової громадськості та практичних працівників органів, служб і підрозділів МВС до цього мають залучатись зацікавлені неурядові організації та громадські об'єднання, засоби масової інформації, місцеві громади – цивільне суспільство в цілому. Особливе значення тут має створення режиму моніторингу та обговорення перебігу та результатів реформування, мобілізації додаткових матеріальних і фінансових ресурсів, громадської думки про реформування системи МВС, яка має бути піддана експертизі. Однією з таких форм є електронні засоби масової інформації, зокрема, відомчі сайти.

Потрібно терміново повернути на сайт ДЗГ МВС України рубрику «Шляхом реформ», яка повинна стати однією з головних на сайті й тому потребує повної реструктуризації за напрямками: нормативна база, наукове супроводження реформ, кадрові та соціальні питання, практична робота, професіоналізм, відомчі навчальні заклади, досвід, інструкційні та методичні матеріали тощо. Кожен із цих напрямків має вести широко визнаний фахівець в напрямку-галузі і відповідати за його змістовне наповнення. Напрямок «Наукове супроводження реформ» має містити або дайджест наукових публікацій з проблем реформування системи МВС України, або аналітику, або передрук відповідних матеріалів, цілком із дотриманням авторських прав і відповідними посиланнями на першоджерела. Більшої ретельності потребує добірка матеріалів, що призначені для розміщення на сайті, та перевірка їхньої практичної спрямованості; офіціоз має перейти в інші рубрики сайту.

Інтереси Українського народу як основа реформування системи МВС України [2].

Ідеологія реформування системи МВС України впливає з Конституції України, і побудником такого реформування є Український народ.

Діяльність працівників системи МВС України майже повністю респондентами форуму сайту ДЗГ МВС України оцінюється негативно. 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.

Сьогодні доцільним 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. Існування електронного інформаційного форуму ДЗГ МВС України є доцільним, але організація його функціонування потребує істотного поліп-

шення. Не мають сьогодні 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 час та отримати конкретну реалізацію у вигляді як електронної відповіді адресату, так й окремого доручення щодо виконання, якщо таке потрібно.

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 установами єдиної найбільш прийнятної в демократичному суспільстві форми нормалізації загальногромадських відносин між міліцією і населенням – співробітництва на засадах партнерства. Співробітництво на засадах партнерства є новою місією реформованої міліції, що реально відображає єднання населення і міліції та сприяє побудові громадянського суспільства в Україні. Набутий роками досвід внутрішньовідомчої взаємодії в органах внутрішніх справ не може без належної корекції бути перенесений на відносини міліції і населення.

Програма розвитку партнерських відносин між міліцією і населенням на 2000-2005 роки не у повній мірі реалізувала заявлені завдання, зокрема, через недостатнє врахування в означеному партнерстві ролі та значення народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади. Не зважаючи на формальне закінчення терміну дії названої Програми, вона має бути пролонгованою з врахуванням недоліків, прорахунків, зауважень, рекомендацій та виправлень. На шляху реформування системи МВС України треба кардинально змінити підхід до формування іміджу міліції, в основу якого покласти нові засади відношення міліції до населення та викорінювання все ще наявних негативних рис у діяльності міліції.

Необхідно переглянути засади партнерства міліції та населення з врахуванням інтере-

сів 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 правоохоронних органів і суспільства. Треба провести більш поглиблене системне дослідження категорій «громадська думка» та «взаємодія міліції та населення» як складових реформування системи МВС України.

Законодавчо врегульовані взаємодії міліції і населення із забезпечення громадського порядку та громадської безпеки є підвалинами, що скріплюють їх взаємини та сприяють пошуку нових шляхів партнерства як основи забезпечення правопорядку та безпеки громадян. Разом із тим, означене законодавство потребує на певне удосконалення, зокрема, щодо узгодження положень із залучення громадськості до забезпечення громадського порядку і громадської безпеки. Так, щодо громадських формувань із охорони громадського порядку і державного кордону потребується законодавче визначення та запровадження єдиної термінології – в Статуті ППСМ не можуть вживатись знеособлені позначення абстрактного «громадського об'єднання», «формувань громадськості» (п.86г), «громадських формувань» (п.87д), або «представники об'єднань громадян» (п.85д), оскільки будь-яке «громадське об'єднання», «формування громадськості», «громадські формування», до того ж їхні «представники» (а не члени таких громадських формувань...) не можуть приймати участь в охороні громадського порядку.

Пропонуємо внести доповнення до п.66 Статуту ППСМ із позначення такої додаткової форми організації охорони громадського порядку, як «використання сил і засобів міліції по охороні громадського порядку разом із членами громадських об'єднань». Заборонити, як за п.1 ст.10 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», громадським

формуванням з охорони громадського порядку брати участь у забезпеченні охорони громадського порядку «самостійно шляхом виконання конкретних доручень керівника відповідного органу внутрішніх справ».

Засади професіоналізму в системі МВС України [1].

Вітчизняні працівники системи МВС України ще не в повній мірі відповідають вимогам сучасності стосовно їх професіоналізму. Реформування системи МВС України повинно бути спрямоване на досягнення високого професіоналізму її працівників. Право працівника системи МВС України на обіймання відповідної посади може реалізовуватись тільки після набуття претендентом відповідного рівня кваліфікаційної та професійної підготовки.

2. Законодавче супроводження процесу реформування органів внутрішніх справ України.

Нормативно-правові засади реформування діяльності системи МВС України за стандартами демократичної держави [2].

Зміна статусу колишньої Комісії з реформування правоохоронних органів України (зразка 2001 р.) на статус Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів (зразка 2005 р.), з одного боку, потягла за собою явну розпорошеність щодо проблем безпосереднього реформування правоохоронних органів – уклін (згідно зі сферою діяльності РНБО України) робився в напрямку безпеки держави, а не реформування правоохоронних органів. З іншого боку, Президент України був відсторонений від участі у головуванні та роботі Міжвідомчої комісії, а також від керівництва і безпосереднього вирішення нагальних проблем реформування правоохоронних органів держави, і не отримував належної інформації про її роботу.

Міжвідомча комісія з питань реформування правоохоронних органів, як і її попередниця, занадто мало уваги приділяла нагальним проблемам реформування саме системи МВС України, що визнані пріоритетними в державі. Процес реформування системи

МВС України під час реформування правоохоронних органів держави потребує більшої збалансованості та врівноваженої координації з боку держави навіть при усій його різноспрямованості.

Верховна Рада України як суб'єкт реформування МВС України та інших правоохоронних органів держави [2].

Законотворча діяльність Верховної Ради України IV скликання як суб'єкта реформування МВС України та інших правоохоронних органів держави не була плановою, носила стихійний, не узгоджений з потребами сьогодення, характер. Верховна Рада України IV скликання не вирішила наболілих проблем реформування МВС України та інших правоохоронних органів держави. Законодавча ініціатива окремих народних депутатів України з означених питань здебільшого була ситуативною, іноді юридично непрофесійною і не доводилась до логічного завершення.

Доцільним є упорядкування назви утворених при Верховній Раді України тимчасових слідчих комісій як тимчасові дорадчі тощо, а також узгодження критеріїв створення їх та спеціальних комісій Верховною Радою України. МВС України дещо усунулося від заповнення правових прогалів із реформування системи, не приймаючи належної участі в правотворчій роботі як відповідних комітетів Верховної Ради України, так і не висуваючи обґрунтованих пропозицій з питань, що безпосередньо стосуються оголошеного реформування. І це при тому, що відчувається нагальна потреба у перегляді, оновленні та систематизації діючих нормативно-правових актів щодо реформування, а також у доведенні проектів нормативних актів та їх обговоренні громадськістю, наприклад, на сайті ДЗГ МВС України.

Моніторинг реформування органів внутрішніх справ України Комітетом з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Верховної Ради України.

Звітність про результати роботи групи (комісії) з підготовки проекту нової Концепції або виконання Плану заходів з реформу-

вання системи МВС України, якщо її зіставити з первинними планами або завданнями, супроводжується недоробками, неточностями, накопиченням термінології, відсутністю конкретики, зміщенням акцентів тощо, які вуалюються прагненням показати високу результативність. Треба припинити недолугу практику фактичного існування двох «центрів» реформування правоохоронних органів, об'єднавши їх, наприклад, під егідою Верховної Ради України. Комітетом Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності не була використана можливість участі у розробці Концепції реформування кримінальної юстиції України або висунення власного її проекту. Те саме можна сказати й про розробку проекту Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України, робота над яким ще не завершилась. Потребує налагодження взаємодії Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності з Комітетом з питань національної безпеки та оборони щодо спільного відпрацювання методології питань реформування, а також з комісією з питань розробки проекту Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України.

Пропонується до узгодження концептуальних засад побудови єдиної правоохоронної системи України оголосити тимчасовий мораторій на подання суб'єктами законодавчої ініціативи та розгляд Верховною Радою України будь-яких законопроектів щодо діяльності та реформування правоохоронних органів держави. В подальшому, після прийняття Концепції побудови єдиної правоохоронної системи України кожен законопроект перевіряти на відповідність основним положенням означеної Концепції. Законопроекти, визнані такими, що суттєво виходять за її межі, повинні розглядатись тільки разом із Концепцією на предмет доцільності її модернізації.

Призупинити до прийняття Концепції побудови єдиної правоохоронної системи України та Закону «Про органи внутрішніх

справ України» розгляд і затвердження Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України, підготовка проекту якої має вестися комісією за Указом Президента України № 245/2008 від 20.03.2008 р., та сьогодні з невідомих причин загальмована вже більше, ніж на рік. Піддати ревізії раніше затверджені концепції реформування окремих правоохоронних органів на предмет їх відповідності Концепції побудови єдиної правоохоронної системи України. Скласти перелік найбільш пріоритетних для забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також діяльності єдиної правоохоронної системи України законопроектів, що потребують негайної розробки. Рекомендувати Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності поставити діяльність МВС України під постійний особистий щоденний контроль.

Регулятивна нормативно-правова політика МВС України щодо реформування власної системи [2].

Міністерством внутрішніх справ України досі не сформульовані та, відповідно, не вироблені засади нормативно-правової політики щодо діяльності системи та її реформування, стосовно врегулювання якої порушена певна логічна системність в цілому та логічна єдність і завершеність окремих нормативно-правових актів.

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

Нормативно-правові засади трансформації Положення про МВС України: зв'язок з практикою реформування системи [2].

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

За змістом Положення про Міністерство внутрішніх справ України частково покладає на Міністерство обов'язок участі в удосконаленні та реорганізації системи, тобто – реформуванні. Безпосередній зв'язок Положення про МВС України з практикою реформування системи міститься тільки в реорганізаційних заходах зі створення окремих підрозділів або введення нових завдань. Існує нагальна потреба у структуруванні та приведенні змісту чинного Положення про Міністерство внутрішніх справ України відповідно до викладених зауважень. Як варіант – чинне Положення про Міністерство внутрішніх справ України потребує істотного скорочення. Станом на сьогодні оспорювана 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 підпорядкування вищого керівництва системи МВС України можливе тільки на основі системного аналізу механізму набуття владних повноважень 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 законо-

давства» й «відповідно до Конституції» та рекомендувати Кабінету Міністрів України та Президенту України звернутися до Верховної Ради з відповідними законопроектами.

3. Емпірика діяльності та реформування системи МВС України.

Особливе виділення пріоритетних напрямків у діяльності правоохоронних органів України.

Визначення та розробка пріоритетних напрямків у діяльності правоохоронних органів можливе тільки після вироблення відповідних пропозицій, їх отримання, узагальнення та формування переліків, проведення експертизи, публікації переліків, обговорення пріоритетних напрямків та узагальнення результатів обговорення. Не є доцільним особливе виділення пріоритетних напрямків у діяльності правоохоронних органів України на рівні нормативного акту Верховної Ради України. Актуальним слід вважати прийняття Закону України «Про правоохоронні органи України», де чітко визначити їх перелік, завдання, функції тощо та Постанови Верховної Ради України «Про прийняття Програми пріоритетних напрямків розвитку правоохоронних органів України» з обов'язковою вказівкою очікуваних результатів.

Контроль діяльності та реформування силових і правоохоронних структур України.

При реформуванні силових і правоохоронних структур України доцільним є використання закордонного досвіду, але, знову-таки, трансформованого стосовно українського менталітету та реалій. Потребує на удосконалення й нормативно-правова база, що регламентує діяльність силових і правоохоронних структур України. Треба упорядкувати як саму структуру силових і правоохоронних структур України та їхню чисельність, так і піддати ретельному аналізу чинні правові акти та об'єднати їх у єдиному Кодексі Воєнної організації держави і правоохоронних органів.

Оптимізація практики відряджень службовців силових і правоохоронних структур до державних органів як складова реформу-

вання кадрової політики в Україні.

Завдання реформування діяльності силових і правоохоронних структур нерозривно зв'язане з кадровою політикою України. Чинна практика відрядження (заміщення посад) військовослужбовців Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення в державні органи, установи і організації, як елемент кадрової політики держави, сьогодні не є оптимізованою. Можна стверджувати про сьогоднішню неможливість зовсім обійтись в кадровій політиці держави без службовців силових і правоохоронних структур. Нормотворча практика Президента України не вирішує усіх кадрових проблем із видимого браку певних державних посадовців належного фаху та досвіду (або інших специфічних властивостей, пов'язаних зі службою в силових і правоохоронних структурах).

Фінансування МВС України та пов'язані з цим проблеми реформування його як системи [2].

МВС України крім прямого бюджетного фінансування протягом ряду років постійно отримувало й інші суттєві непрямі виплати, преференції або пільги. Слід вказати на недостатню роботу керівництва МВС України з набуття додаткового бюджетного фінансування вирішення проблем реформування системи МВС України. Протягом ряду років постійно упускалася істотна можливість отримання додаткових бюджетних коштів всупереч фінансової практики інших правоохоронних органів і силових структур держави.

Невідповідними стосовно дійсних потреб у фінансуванні МВС України були витрати по окремим статтям бюджету, як нібито прямо спрямовані на потреби пересічного співробітника системи, але які той навіть не відчув. За період з 1997 року фінансові порушення в МВС України носять системний характер; фінансова політика Міністерства потребує настійного та негайного перегляду. Без її виправлення неможливо реально переходити до реформування системи МВС України. Нагальною є розробка методик розрахунку ресурсної

та фінансової забезпеченості МВС України, а також загальної рентабельності відомства.

Структурна раціональність і організаційна функціональність центрального апарату МВС України в нормотворчій діяльності Міністерства як першооснова реформування системи МВС України [2].

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.

Запровадження нової структури центрального апарату МВС стосовно реформування системи МВС України завжди розглядалось тільки як самоціль. Центральний апарат МВС України, який сам перетерпів багато ірраціональних змін, не можна вважати у повній мірі структурно раціональним та організаційно функціональним щодо того, щоб бути повноцінним спрямовником розвитку системи МВС України. Керівництву МВС України треба звернути увагу на недостатній рівень професіоналізму працівників юридичної служби Міністерства щодо нормотворчості.

Державна автоінспекція як об'єкт реформування в системі МВС України.

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 дорожньої міліції на автомагістралях, спеціалізованих служб організації дорожнього руху тощо, постійно приймалися матеріально-технічно та штатно незабезпечені необґрунтовані рішення. Оцінка тим чи іншим заходам із 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 її успіх.

Недосконалою є чинна нормативна правова база, що супроводжує діяльність ДАІ МВС України. Вона потребує систематизації, перегляду та спрощення відповідно до призначення Інспекції. 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. Доцільною є розробка окремої самостійної Концепції реформування Державної автоінспекції в системі МВС України.

Місцева міліція як об'єкт реформування в системі МВС України.

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 гучногolosим 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.

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 чисто технологічним заходом у реформуванні системи МВС України, оскільки воно влітається в єдину ткань загальної концепції реформування відомства.

У всьому цивілізованому світі місцева (муніципальна) міліція існує, і доволі результативно та ефективно. Витрати на неї себе виправдовують, інакше всюди би від неї відмовилися. Вважаємо, що відмова від місцевої міліції в Україні – це теперішній крок назад, а тому, опрацювавши як вітчизняний, так і світовий досвід, треба зробити два кроки вперед – відродити її та адаптувати до сучасної ситуації з урахуванням нашого аналізу. Прийняття рішення про відновлення місцевої міліції можливе тільки після винайдення як сталих шляхів її фінансування, так і перегляду її організаційно-правового забезпечення.

Реформування відомчої освіти як складової реформування системи МВС України [2].

Чинна сьогодні Програма реформування системи освіти МВС України потребує на істотне удосконалення, без якого поки не можливо її інтегрувати у загальний процес реформування діяльності системи МВС України. Виходячи з п.1 висновків, потрібно привести Програму реформування системи освіти МВС України в її окремих частинах у відповідність з чинним Законом України «Про вищу освіту» та Концепцією розвитку системи Міністерства внутрішніх справ, а також істотно доопрацювати структуру, завдання та зміст окремих положень.

Нещодавно створені на базі колишніх академій нові відомчі університети, щоб діяти 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 і високої кваліфікації професорсько-викладацького

складу. 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.

Потребує нормативно-правового уточнення визначення відомчої системи освіти МВС України з акцентуванням на державну форму власності підзвітних МВС України і МОН України освітніх органів, закладів і установ. Слід зобов'язати Департамент освіти та науки МВС України провести роботу з моніторингу зауважень і пропозицій щодо реформування освітянської діяльності системи МВС України.

Правоохоронні технології як об'єкт інноваційної діяльності пореформеної системи МВС України [1].

Стосовно реальної суті правоохоронної діяльності є доцільним, виходячи з нагальних потреб практики, законодавчо закріпити за нею здійснення не тільки заходів юридичного впливу, але й у повному обсязі охорони громадського порядку та безпеки громадян, боротьби зі злочинністю тощо. Помилковим слід визнати існуючий сьогодні перекіс одностороннього визнання в якості можливих нових технологій в діяльності правоохоронних органів тільки інформаційних технологій.

Правоохоронними технологіями слід вважати дії, заходи та засоби, що забезпечують правоохоронну діяльність; інновацією правоохоронних технологій - висування нових ідей та рішень в правоохоронній діяльності та їх впровадження в практику роботи правоохоронних органів. Сьогодні першочерговим є дослідження і пріоритетний розвиток тих правоохоронних технологій, що спрямовані на безпосередню боротьбу із злочинністю та корупцією, а також на технічне забезпечення діяльності ОВС. Діяльність з інновації правоохоронних технологій є одним із перспективних напрямків підвищення ефективності роботи правоохоронних органів і зниження рівня злочинності в Україні.

4. Теоретичні засади реформування си-

стеми МВС України.

Реформування системи МВС України: спорідненість, системність та принципи моделювання [1].

Реформа системи МВС України, що набуває сьогодні нових якісних ознак, споріднена і нерозривно зв'язана з процесом реформування суспільно-правових та економічних відношень в державі. МВС України побудована і функціонує за системним принципом, їй 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. Нормативно-правові акти щодо діяльності системи МВС України є базовим джерелом побудови моделі системи МВС.

Основні положення та принципи теорії реформування системи МВС України [2].

Відтворюючий аспект системних досліджень у правоохоронній галузі вбачається в інтегративній категорії системності. Широке вільне вживання терміна «правоохоронна система» вимагає додаткового контекстного системно-сутнісного сприйняття, тому доцільним є використання поняття «система правоохоронних органів». Термін «правоохоронна система» сьогодні може вживатись тільки у спеціальних випадках.

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

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

них знань управлінської галузі. Щодо реформування системи МВС України рекомендуємо звернути увагу на відбір і розробку проєктів інноваційних правоохоронних технологій, що мають стратегічне значення для розвитку та діяльності системи МВС України, та інноваційне інвестування яких виходячи з цього здійснюватиметься виключно за рахунків Держбюджету.

Розробка наукових засад теоретичного обґрунтування процесу реформування системи МВС України повинна отримати належну підтримку з боку Міністерства щодо системності заходів означеного реформування. Доцільною є постановка та розв'язання проблеми з дослідження особливостей процесу управління реформуванням системи МВС України та критеріїв оцінки ефективності такого управління.

Концептуальне забезпечення реформування системи МВС України у правоохоронній сфері держави.

Реформування системи МВС України, не зважаючи на відповідний Указ Президента України 2008 року, в цілому за останні 2 роки не отримало щонайменшого розвитку. 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.

Актуальною є розробка та прийняття базового закону «Про систему правоохоронних органів України» («Про правоохоронну систему України»). Розроблювані концепції реформування системи правоохоронних органів держави мають вичерпно окреслювати шляхи підвищення їх ефективності 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.

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. Є порушенням методологічний порядок розробки розглянутих концепцій реформування правоохоронних органів.

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.

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 Проєкті Концепції реформування системи [органів] МВС України. 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. 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.

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 передчасна практика створення окремих концепцій реформування деяких служб і підрозділів. 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 системи правоохоронних органів держави.

У Міністерстві відсутнє єдине, науково обґрунтоване, 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. Не доведеним до логічного завершення виявився ініціативний міністерський проект Державної програми реформування системи МВС України до 2012 р. Бездоганне виконання Концепції реформування системи [органів] МВС України є обов'язком як держави, так і Міністерства.

Обґрунтування в проекті Концепції потреби у реформуванні системи МВС України не повинно супроводжуватись переліком сьогоdnішніх досягнень, цінність яких із плином часу завжди має відносний характер. Проект Концепції 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 року.

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. Потребує ретельного аналізу також міжнародна практика існування названих видів поліції – національної, військової та фінансової – та прийняття остаточного рішення про можливість її наступного засто-

сування в Україні

Слід піддати аналізу розроблені супутні щодо інших правоохоронних органів концепції та перезатвердити їх після розробки єдиної Концепції реформування системи правоохоронних органів України (Концепції реформування правоохоронної системи 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».

Пошук моделі поліцейської організації органів внутрішніх справ України.

Потребують узгодження визначення поняття «орган внутрішніх справ України» та «система органів внутрішніх справ України». Рекомендувати прийняти за основу побудови ОВС України (і, відповідно, системи Міністерства в цілому) континентально-європейську модель поліцейської організації, властиву романо-германській правовій сім'ї. Закласти рекомендований тип моделі поліцейської організації в Україні в Концепцію реформування системи [органів] Міністерства внутрішніх справ України. Пропонується в континентально-європейській моделі поліцейської організації українські ОВС вважати модельним аналогом національної поліції, а українські ВВ – модельним аналогом жандармерії.

Слід привести українську нормативно-правову базу щодо діяльності ОВС до узгальнених європейських норм, зокрема, Рекомендацій Ради Європи. Оскільки сучасні українські ОВС ще не готові у належній мірі до переходу до бажаної континентально-європейської моделі поліцейської організації, наявні недоліки підлягають негайному організаційно-правовому виправленню. 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). Суттєво зменшити чисельність працівників правоохоронних ор-

ганів держави у порівнянні з чисельністю Збройних Сил України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Венедіктов В. С., Зозуля І. В. Проблеми реформування системи МВС України : моно-

графія / В. С. Венедіктов, І. В. Зозуля. – Ужгород : ВАТ «Патент», 2005. – 216 с.

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

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>

Виконане комплексне тематичне, систематизоване висвітлення науково обґрунтованих зауважень, пропозицій, рекомендацій та висновків з проблем і перебігу реформування системи МВС України, отриманих за результатами авторського дослідження 2002-2009 років.

Зозуля І.В. Предложения по усовершенствованию реформирования системы МВД Украины

Выполнено комплексное тематическое, систематизированное освещение научно обоснованных замечаний, предложений, рекомендаций и выводов по проблеме и ходе реформирования системы МВД Украины, полученных в результате авторского исследования 2002-2009 годов.

Zozulja I.V. Offer on Improvement of Reforming of System of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine

The complex thematic, systematized illumination of scientifically proved remarks, offers, recommendations and conclusions after a problem and the course of reforming of system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine received as a result of author's research of 2002-2009 years is executed.