

УДК 65.011.8:354.31(477)

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ: МОЖЛИВІСТЬ ВИПРАВЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ПОМИЛОК

Зозуля І. В.

Центр суспільно-правових новацій, Харків, Україна

Висвітлені раніше допущені організаційно-правові помилки, що були пов'язані зі створенням спеціальних Комісій – консультативно-дорадчих органів при Президентові України, яким доручалася розробка деяких проблем реформування системи органів МВС України. Висунуті пропозиції створення позавідомчого Центра по вирішенню проблем реформування системи МВС України.

Ключові слова: реформування, система МВС України, організаційно-правові помилки.

Сьогодні, на жаль, можна визнати, що в державі процес реформування системи МВС України знову дещо сповільнився. Тому є декілька ознак, зокрема, тривала відсутність нової Концепції реформування, розроблення якої в належний термін так і не завершилося. При цьому, вважаючи це істотною допомогою процесу реформування, перебіг і стан означеного розроблення ми постійно спостерігали, вносячи корективи й зауваження [1-3], та неодноразово виходили з науково обгрунтованими пропозиціями з розробки Концепції до владних і відомчих інстанцій.

Нещодавно Президентом України у цьому напрямку були здійснені певні заходи, які можна трактувати як спробу виправлення деяких організаційно-правових помилок. Разом із тим, ці заходи можна вважати половинчастими, оскільки вони так і не дали відповіді на запитання, чи дійшов процес розроблення нової Концепції реформування системи МВС України певної концептуальної безвиході, хто ж насправді і коли реформуватиме систему МВС України та чи є можливість виправлення допущених організаційно-правових помилок? Тому метою роботи є висвітлення раніше допущених організаційно-правових помилок, що були пов'язані зі створенням спеціальних Комісій – консультативно-дорадчих органів при Президентові України, яким доручалася розробка деяких проблем реформування системи органів МВС України. Її новизна полягає в викритті означених помилок і висунутій пропозиції створення позавідомчого Центра по вирішенню проблем реформування системи МВС України. При цьому, сутність розробок означених комісій з проблем реформування системи МВС України в цій статті ми не розглядаємо.

Так, 02.04.2010 року Указом Президента України «Про ліквідацію Комісії з розроблення проекту Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України» № 497/2010 [4] була ліквідована однойменна Комісія та визнано відповідний попередній Указ про її створення «таким, що втратив чинність».

Цим, по-перше, фактично визнавалася безрезультатною понад дворічна робота Комісії з розроблення проекту Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України, по-друге, що є більш важливим, процес реформування системи МВС в державі через відсутність означеної Концепції повернувся до стану дворічної давнини, а по-третє, ті чи інші розробки, що велися до створення Комісії, були призупинені, і сьогодні в більшій частині вже трачені.

Нагадаємо, що поперед усього йдеться про втрату чинності Указу Президента України «Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України» [5], яким «з метою визначення цілей, пріоритетних напрямів та основних завдань реформування в інтересах захисту прав і свобод людини та громадянина системи органів Міністерства внутрішніх справ України, впровадження європейських стандартів у цій сфері» утворювалась Комісія з розроблення проекту Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України, призначалися її голова (у даному випадку – Уповноважений Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України) та персональний склад.

Голові Комісії надавалося право вносити зміни до її персонального складу та залучати в установленому порядку до роботи в ній фахівців центральних; місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками); одержувати в установленому порядку необхідні документи і матеріали. А сама Комісія повинна була «подати в установленому порядку у двомісячний строк проект Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України».

Указ [5] побічно потягнув за собою Розпорядження Кабінету Міністрів України, пунктом 9 Заходів з виконання Плану дій Україна-ЄС якого було позначено розроблення проекту Концепції реформування системи органів внутрішніх справ із МВС України як головним відповідальним органом влади у цій сфері із запланованим строком виконання 31.12.2008 р. [6], і яке тим самим також не було реалізоване.

Зазначимо, що в країні є доволі сталою, хоча й непоширеною, практика ліквідації деяких консультативних, дорадчих та інших органів, утворених Президентом України або Кабінетом Міністрів України. Так, наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших органів, утворених Кабінетом Міністрів України» від 19.03.2008 р. № 207 [7], за один раз було ліквідовано 38 комісій. Але в правоохоронній галузі, що є єдино реально важливою для захисту прав і свобод людини та громадянина в державі, досі переважно відбувались реорганізації, а не ліквідації подібних комісій.

Про потреби у реформуванні найбільшого правоохоронного органу держави – МВС України та системи його органів – йдеться принаймні з 1996 року, з появою відомої Постанови Кабінету Міністрів України «Про концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ» [8, с.163-173]. Зокрема, загальні проблеми реформування та стан із розробки теорії та практики реформування системи МВС України докладно нами розглядалися у відповідних монографіях [8, 9]. Більше того, з огляду на певний набутий науковий досвід у цьому напрямку, наші ініціативні пропозиції щодо удосконалення діяльності системи МВС України у середині 2006 року направлялися до керівництва МВС України [9, с.13-14] та щодо розробки й супроводження науково обґрунтованої методології проведення реформи ОВС України в березні 2008 року – до Секретаріату Президента України (зокрема, до голови означеної Комісії) та Міністра МВС України, а в жовтні 2008 року – до апарату РНБО України. При цьому тільки Комітет Верховної Ради України з питань забезпечення правоохоронної діяльності, враховуючи важливість і актуальність опрацювань, знайшов можливість їх врахувати при розробці законопроектів «Про міліцію», «Про органи

внутрішніх справ», «Про охоронну діяльність», «Про Міністерство внутрішніх справ», «Про мирні збори» тощо (урядова телеграма 8/1302 89 17/7 1750 від 17.07.2008 р.).

Слід зазначити, що оскільки з 2006 року в державі активізувалась робота над розробкою нової Концепції реформування системи МВС України, то поява Указу [5] була цілком природною. Разом із тим, саме через організаційну непідготовленість ця задумка отримала прикру поразку, основні причини якої розглянуті нижче.

Так, ще в середині 2008 року ми попереджали про невизначений (консультативний, дорадчий або допоміжний) статус Комісії з розроблення проекту Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України, її фінансову незабезпеченість, а також термін існування (принаймні, таким мінімальним можна вважати двомісячний термін подання «в установленому порядку» означеного проекту). Ми взагалі вважали, що «більш доцільним було би визначення статусу Комісії як «Державна постійно діюча» з наданням їй значно більших повноважень, наприклад, з покладання загальних координаційних функцій з реформування системи МВС України, першим етапом якого могла би бути розробка проекту означеної Концепції».

Інші зауваження стосувались складу Комісії: «серед 15-ти її членів при усій повазі до її персонального представництва немає жодного практичного працівника, хоча є 4 працівники Секретаріату Президента України, 2 – Секретаріату Кабінету Міністрів України, 6 науковців-докторів юридичних наук, але лише у галузі кримінального права та кримінології, кримінального процесу та криміналістики, теорії та історії держави і права, і жодного – у галузі адміністративного права і процесу. Відсутні також і фахівці з проблем реформування системи МВС України. І хоча голові Комісії (п.4 Указу) *post factum* і надане право «вносити зміни до її персонального складу» та «залучати в установленому порядку до роботи в ній фахівців центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками)», але це вимагало значно більшої відповідальності та конкретності ще на етапі підготовки Указу».

Ми взагалі казали, що «Комісія в її нинішньому складі, це швидше номінальний колективний координатор проекту, тому чисельність її членів може бути з тим же успіхом зменшеною принаймні вдвічі. Проте, уся увага мала би бути звернена саме на створення при Комісії (або замість неї) робочої групи з розробки проекту Концепції з реальним керівником-лідером проекту, заздалегідь дібраною проектною командою фахівців з проблем реформування системи МВС України, адаптованою під неї якісною реальною організаційною структурою проекту, визначеним місцем роботи групи та відрядженням її членів у розпорядження керівника проекту на потрібний час тощо» [1, с.132-133]. І можливо, не варто тут загострювати увагу на тому, що за власну розробку Комісія спробувала висунути «старі відомчі напрацювання концепції реформування системи МВС України зразків 2006-2007 років» [3, с. 34].

Тому тільки й доводилося періодично констатувати, що «проект Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України відповідною комісією мав бути розроблений та поданий протягом двох місяців – але сьогодні (на той час – *І.З.*) минуло вже понад півроку відсутності будь-яких результатів. Ті дії

стосовно розробки Проекту, що нібито відбуваються навколо нього, не отримують ніякого громадського резонансу – невідомим є склад експертів, критерії оцінки, думки щодо Проекту концепції саме практичних працівників, а не тільки керівництва системи» [3, с. 34]. Хоча ще зовсім недавно, 01.09.2009 року на семінарі «Стратегічне планування: реформування системи правоохоронних органів», який проводився в рамках двостороннього українсько-шведського проекту щодо розробки української стратегії реформування сектору юстиції України, заступник Міністра МВС України М. Вербенський запевняв, що «ця комісія досі працює та напрацьовує свій проект концепції реформування» [10].

Іншим Указом Президента України «Про ліквідацію Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права» від 02.04.2010 р. № 478/2010 [11] однойменна Комісія була ліквідована та визнана низка з семи відповідних Указів «такими, що втратили чинність».

Свого часу ми критикували цю Комісію, зазначаючи, що «вторгнення в організаційну структуру МВС України, Міністерства оборони України, Служби безпеки України, Міністерства фінансів України та Державної податкової служби України не входить у завдання та компетенцію означеної Комісії. Можна навіть нагадати, що у складі тоді ще первинної Комісії понад 2 роки не було жодного представника МВС України» [2, с. 147], але на жаль, на відміну від ліквідованої Комісії з розроблення проекту Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України за Указом [4], Національна комісія із зміцнення демократії та утвердження верховенства права була єдиною на той час в державі не профільною Комісією, яка при тому все ж таки мала суттєві багаторічні напрацювання в галузі реформування системи МВС України.

Так, проект Концепції реформування кримінальної юстиції приймався 10.12.2007 року саме на засіданні означеної Національної комісії із зміцнення демократії та затвердження верховенства права. Цей же проект під попередньою назвою «Концепція удосконалення судового устрою та забезпечення справедливого судочинства в Україні згідно з європейськими стандартами» первинно було також представлено на засіданні цієї Комісії ще 14.02.2006 р. [2, с. 135]. І саме супутні концептуальні положення, що безпосередньо мають відношення до реформування системи МВС України (стосовно реалізації державної політики у сфері правопорядку та боротьби зі злочинністю й цивільності МВС як органу європейського зразка) та «Реформування органів кримінальної юстиції» (п. 4), як зазначалося раніше, були закладені в підсумкову Концепцію реформування кримінальної юстиції України, що була прийнята Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» від 08.04.2008 р. № 311/2008 [12].

Більше того, на початку 2010 року, говорячи про перспективу реформування системи МВС України, тепер згадують не міфічну Концепцію реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ, яку повинна була створити Комісія з розроблення проекту Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України» за Указом № 497/2010 [4], а саме Концепцію реформування кримінальної юстиції України в редакції: «Міністерство внутрішніх

справ України проводить відповідно до євроатлантичних стандартів реформування підрозділів міліції (?) згідно з Концепцією реформування кримінальної юстиції України, затвердженої Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311. Метою зазначеної реформи є підвищення рівня захисту прав та основоположних свобод людини, посилення боротьби зі злочинністю, забезпечення громадського порядку» (пп.2.1.3.2.2 [13]).

І наприкінці слід згадати інші комісії. Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування за Указом Президента України «Про деякі питання впорядкування діяльності консультативно-дорадчих органів при Президенті України» від 03.05.2006 р. № 340/2006 [14], створена з колишньої Національної ради з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку (Указ Президента України від 26.04.2005 р. № 706) була ще одним дорадчим органом, основним завданням якого було «комплексне проведення адміністративної реформи, зокрема, реформування системи органів виконавчої влади» – а звідси, як можна розуміти, й системи МВС України. Але, на жаль, за весь період існування Ради до 2008 року (Указ Президента України від 21.02.2008 р. № 149/2008), ми так і не мали будь-яких свідчень про напрацювання цієї Ради в галузі реформування системи МВС України. Окрім того, як ми вже писали, «17.01.2001 р. Указом Президента України... була створена Комісія з реформування правоохоронних органів в Україні... Означена Комісія... є фактично єдиним координуючим органом держави з питань реформування системи правоохоронних органів України», яка «23.05.2005 р. Указом Президента України... була реорганізована в Міжвідомчу комісію з питань реформування правоохоронних органів» [15, с. 36]. На жаль, організаційно-правові вади створення та існування цих комісії детально не аналізувались, але щодо їх роботи показовим буде висновок, наданий нами ще у 2005 році: «Міжвідомча комісія з питань реформування правоохоронних органів, як і її попередниця, занадто мало уваги приділяє нагальним проблемам реформування саме системи МВС України, що визнані пріоритетними в державі» [15, с. 42].

Таким чином, впорядкування (а фактично, ревізія) складу консультативно-дорадчих органів при Президенті України, яким була доручена розробка деяких проблем реформування системи органів МВС України, є позитивним кроком. Наступним кроком має бути тільки завершення цих розробок. З цього приводу надамо такі висновки.

1. Фактично непрацююча протягом двох років Комісія з розроблення проекту Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України сьогодні цілком справедливо ліквідована. При цьому Глава Секретаріату Президента України всупереч Указу не здійснював контроль за його виконанням.

2. При створенні Комісії були допущені організаційні помилки: невизначений статус, фінансова незабезпеченість, термін існування; в складі Комісії відсутні практичні працівники та системні фахівці з проблем реформування системи МВС України. Чисельність Комісії могла бути зменшеною вдвічі; відсутньою була реальна робоча група з розробки проекту Концепції.

3. На відміну від Комісії з розроблення проекту Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України, Національна комісія із зміц-

нення демократії та утвердження верховенства права більш-менш злагоджено функціонувала і мала вагомі напрацювання в галузі реформування системи МВС України. Її ліквідація може суттєво загальмувати означене реформування.

4. Ліквідація комісій, що були призначені для вирішення окремих питань реформування системи МВС України, не усуває проблему – Концепція реформування системи органів МВС України так і не розроблена, а час упущений.

5. Вважаючи ліквідаційні заходи засобом виправлення раніше допущених організаційно-правових помилок, потребує на негайне створення позавідомчий орган (наприклад, Центр по вирішенню проблем реформування системи МВС України), щодо роботи в якому ми пропонуємо свої послуги.

Список літератури

1. Зозуля І. В. Про порядок і сутність процесу розробки проекту Концепції реформування системи МВС України / І. В. Зозуля // Вісник Харк. нац. ун-ту імені В. Н. Каразіна. – № 817. Сер. : Право. – 2008. – Вип. 1. – С. 130-136.
2. Зозуля І. В. Щодо відповідності концепцій реформування правоохоронної системи держави принципам національної безпеки України / І. В. Зозуля // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 131-151 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08zivnbu.pdf>.
3. Бандурка О. М., Зозуля І. В. Деякі концептуальні проблеми реформування правоохоронної системи України / О. М. Бандурка, І. В. Зозуля // Наше право. – 2008. – № 4. – Ч. 1. – С. 32-36.
4. Указ Президента України «Про ліквідацію Комісії з розроблення проекту Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України» : від 02.04.2010 р., № 497/2010.
5. Указ Президента України «Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України» : від 20.03.2008 р., № 245/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 8. – Ст. 405.
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження заходів щодо виконання у 2008 році Плану дій Україна-ЄС» : від 06.08.2008 р., № 1072-р.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших органів, утворених Кабінетом Міністрів України» : від 19.03.2008 р., № 207 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 23. – Ст. 681.
8. Венедіктов В. С., Зозуля І. В. Проблеми реформування системи МВС України : [монографія] / В. С. Венедіктов, І. В. Зозуля. – Ужгород : ВАТ «Патент», 2005. – 216 с.
9. Зозуля І. В. Теорія і практика реформування системи МВС України : [монографія] / І. В. Зозуля. – Х. : Харків юридичний, 2008. – 480 с.
10. Правоохоронці Королівства Швеції діляться з українськими колегами досвідом реформування правоохоронної системи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/printable_article/240437. – 01.09.2009.
11. Указ Президента України «Про ліквідацію Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права» від 02.04.2010 р., № 478/2010.
12. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» : від 08.04.2008 р., № 311/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 12. – Ст. 486.
13. Указ Президента України «Про затвердження Річної національної програми на 2010 рік з підготовки України до набуття членства в Організації Північноатлантичного договору» : від 03.02.2010 р., № 92/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 8. – Ст. 382.
14. Указ Президента України «Про деякі питання впорядкування діяльності консультативно-дорадчих органів при Президентові України» : від 03.05.2006 р., № 340/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 18. – Ст. 1321.

15. Зозуля І. В. Пошук балансу і врівноваженої координації процесу реформування системи МВС України під час реформування правоохоронних органів держави / І. В. Зозуля // Форум права. – 2005. – № 1. – С. 35–43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2005-1/05zivpod.pdf>.

Зозуля І. В. Реформирование системы МВД Украины: возможность исправления организационно-правовых ошибок / И. В. Зозуля // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – Серия: Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62). № 1. 2010. – С. 190-196.

Освещены раньше допущенные организационно-правовые ошибки, связанные с созданием специальных Комиссий – консультативно-совещательных органов при Президенте Украины, которым поручалась разработка некоторых проблем реформирования системы органов МВД Украины. Выдвинуты предложения по созданию вневедомственного Центра по решению проблем реформирования системы МВД Украины.

Ключевые слова: реформирование, система МВД Украины, организационно-правовые ошибки

Zozulja I. V. Reforming of system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine: possibility of correction of organizational-legal errors / I. V. Zozulja // // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2010. – Vol. 23 (62). № 1. 2010. – P. 190-196.

The committed organizational-legal errors connected with creation of the special Commissions are shined earlier – is advisory-advisory bodies at the President of Ukraine who was charged with the working out of some problems of reforming of system of bodies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. Offers on creation of the non-departmental Center under the decision of problems of reforming of system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are brought.

Keywords: reforming, system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, organizational-legal errors

Надійшла до редакції 06.04.2010 р.