

ЩОДО ПОМІРКОВАНOSTІ ТА ГРУНТОВНОСТІ ІНІЦІАТИВ ІЗ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ

Зозуля І. В.

Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, Україна

Розглянуто нещодавно висунуті керівництвом держави та Міністерства внутрішніх справ України окремі ініціативи з прискорення перебігу реформування системи МВС України, надано критичний аналіз їх поміркованості та ґрунтовності виходячи з оцінки реальної можливості їх теперішньої реалізації та готовності сприйняття органами внутрішніх справ.

Ключові слова: реформування, система МВС України, поміркованість і ґрунтовність ініціатив, критичний аналіз.

Нещодавно керівництвом Міністерства внутрішніх справ України було проголошено про потребу повернення до реформування його системи, зокрема, шляхом висунення нових ініціатив з означеного реформування. Виходячи з цього, цілком своєчасними треба визнати проведені нами передуючі дослідження можливості вправлення організаційно-правових помилок реформування [1], зокрема, скорочення доступу до нормативно-правових документів МВС України як причини погіршення захисту прав людини і громадянина в державі [2], створення передумов підвищення ефективності діяльності ОВС України подоланням її негативних чинників [3] та аналізу проголошених перспектив реформування системи МВС України [4].

Нещодавно, 27.07.2010 р., відбулась зустріч Глави держави з Міністром внутрішніх справ України, основні тези якої можна взяти за відправні для аналізу стану з реформування системи МВС України, поміркованості прагнення його керівництва до реформування та оцінки реальних можливостей стосовно реалізації таких ініціатив, що і є метою статті. Її новизна полягає в оцінці поміркованості, ґрунтовності та розважливості запропонованих заходів із реформування системи МВС України.

Зокрема, як повідомлялось, були висунуті такі тези [5]:

- перебудова в системі МВС давно назріла і є вкрай необхідною;
- глава держави очікує, що МВС до осені цього року запропонує концепцію реформування, яка має передбачати реформування системи правоохоронних органів у цілому;
 - штат керівного складу відомства «занадто роздутий»; сьогодні його вже скорочено на 15 %, і ця робота продовжуватиметься; до кінця року керівний склад МВС буде скорочено до 50 % від нинішньої чисельності;
 - паралельно з реформуванням МВС та оптимізацією роботи його керівників Президент очікує від Міністерства «розробки сучасних механізмів мотивацій працівників міліції та ефективної роботи зі зміцнення соціального захисту міліціонерів. Це треба обов'язково враховувати при реформуванні правоохоронних органів»;
 - відомство уже вивчає досвід такого реформування інших країн, зокрема Росії та Грузії;

– концепцію реформування МВС буде підготовлено у визначений Головою держави термін.

Поперед усього нагадаємо, що остання спроба розробки навіть не самої концепції реформування системи органів МВС України, а тільки її проекту, мала місце за Указом Президента України № 245/2008 від 20.03.2008 р. [6]. При цьому ще тоді ж ми доволі докладно, зі значним часовим випередженням, надали об'єктивний прогноз тих труднощів, з якими стикнеться створена за Указом Комісія з розробки означеного Проекту концепції. І дійсно, всупереч наданому Президентом терміну в два місяці, Комісія виявилася неспроможною надати будь-які пропозиції взагалі, тому 02.04.2010 р. Указом Президента України № 497/2010 [7], Указ № 245/2008 було визнано як такий, що втратив чинність.

Тому, якщо виходити з оцінки реального стану сьогоdnішнього реформування системи МВС України чи то всередині Міністерства, чи то ззовні, то як ми зазначали, воно «нульове», оскільки те, що планувалось зробити у цьому напрямку, так і не було зроблене, а МВС України було «відкинута» на два роки назад [4, 1]. Новий Міністр внутрішніх справ не перший, хто на цій посаді проголошує реформування, а теза, що «перебудова в системі МВС давно назріла і є вкрай необхідною» є перманентною за будь-якого Міністра.

Тому треба добре поміркувати, чи можна фактично за місяць, тобто, «до осені цього року», підготувати повноважну концепцію реформування, та й до того ж, не окремої системи МВС України, а таку, що «має передбачати реформування системи правоохоронних органів у цілому», хоча раніше на таку роботу відводилось принаймні декілька місяців.

Теза, що «штат керівного складу відомства «занадто роздутий», є також заявленою – усі останні роки йде постійна боротьба як за скорочення Центрального апарату МВС України, так і за чисельність штатних генералів.

Але що можна кардинально казати про «оптимізацію роботи його (Міністерства – І. З.) керівників»? Зазвичай говорять про «оптимізацію структури», «оптимізацію управлінської діяльності»; сталим є й вираз «робота з оптимізації чого-небудь» і «наукова організація праці працівника». Як відомо, стосовно «оптимізації роботи працівника» одним із найефективніших засобів сьогodні вважається просте нормування міри їх праці та її оплати, що було би дуже непростим рішенням у відомстві по відношенню до керівника будь-якого рангу, але ніколи, як вбачається, так і не буде застосоване. Як правило, в системі МВС України така «оптимізація» завжди зводилась і зводиться тільки до скорочення штатів – ось у цьому й полягають витоки тези про те, що «до кінця року керівний склад МВС буде скорочено до 50 % від нинішньої чисельності». Але простий підрахунок свідчить, що після такого подвійного (враховуючи вже заявлені 15 %) скорочення з кожних 100 нинішніх керівників залишиться трохи менше 43.

Зрозуміло, що така перспектива, проголошена самим Міністром, вносить сум'яття в кадрову політику ОВС. Так, за деякими даними, «по Україні за 4 місяці ц.р. з ОВС звільнилось біля 4200 співробітників, з них лише у квітні – понад 2300 осіб (54,7 %). Більшість зі звільнених є працівники віком до 40 років. У декількох областях керівний склад на рівні заступників начальників управління, начальників

міських та районних відділів був радикально «оновлений» на 60-70 %» [8].

Навряд чи можна також очікувати від Міністерства й «розробки сучасних механізмів мотивацій працівників міліції та ефективної роботи зі зміцнення соціального захисту міліціонерів» – зазвичай кажуть про наявність чи відсутність мотивації працівника до чогось – вочевидь у даному випадку, до сумлінної та ефективної роботи. Проте нам вже відомі численні спроби «розробки сучасних механізмів мотивацій працівників міліції та ефективної роботи», серед яких, наприклад, «будівництво нового житла, вартість якого буде менше ринкової на 40 %», як було заявлено ще у 2005 році, або що «7 тисяч сімей українських міліціонерів можуть отримати власне житло до кінця 2006 року» [9], чого так і не відбулось.

Тоді в чому містяться «сучасні механізми мотивацій працівників міліції», в чому їх сучасність та чому означені механізми треба розробляти? В цьому немає ані якої потреби, оскільки в історії органів внутрішніх справ та внутрішніх військ МВС України один із таких основних механізмів вже давно відпрацьований, його колись було успішно задіяно, і ним був Указ Президента України «Про посилення соціального захисту військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ» від 23.02.2002 р. № 173/2002 щодо щомісячних грошових надбавок. Тому потрібна тільки політична воля Президента, щоб ще раз цей механізм запустити – жоден Міністр внутрішніх справ самостійно зробити це не в змозі.

Тому риторичним є питання, чи спроможне МВС України реально здійснювати «ефективну роботу зі зміцнення соціального захисту міліціонерів», коли соціальний захист працівників органів внутрішніх справ поперед усього вже унормований чинним законодавством, яке на жаль, не діє. Це питання слід адресувати не Міністрові, а народним депутатам України, які котрий рік постійно призупиняють дію соціальної частини того ж самого Закону України «Про міліцію». Щодо реальних пропозицій та методик соціального захисту працівників ОВС та напрямків удосконалення соціальної роботи в органах внутрішніх справ у сучасних умовах, то вони взагалі вже давно напрацьовані [10, 11].

Сьогодні слід відокремити й поняття «реформування системи органів МВС України» від «реформування правоохоронних органів держави». По-перше, МВС України не має повноважень займатися «реформуванням правоохоронних органів держави»; по-друге, слід нагадати, що реальний склад і чисельність правоохоронних органів держави фактично так і не встановлено – певний їх перелік визначено Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 р. [12], але щодо цього складу є цілком слушні зауваження фахівців. По-третє, деякі з цих правоохоронних органів вже давно й успішно самі реформуються – наприклад, Служба безпеки України, внутрішні війська в складі системи МВС України тощо. Про це свідчить й зустріч Президента України з головою Державної прикордонної служби саме з питань реформування прикордонного відомства [13].

Виходячи з цього, будь-яка ініціатива керівництва держави щодо, наприклад, того ж реформування, не може залишатись тільки на рівні побажання, а має бути підкріплена відповідним нормативно-правовим чином. Тим більш, що як вже зазначалось, Комісія з розробки Проекту концепції реформування системи органів МВС України, в числі якої був і представник Міністерства – перший заступник Міністра

внутрішніх справ України, а також Керівник Головної служби з питань діяльності правоохоронних органів Секретаріату Президента України, розпущена самим же Президентом України.

До речі, якось вже симптоматичним є те, що й інша Комісія з перетворення тепер вже внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України у невійськове формування (за Указом Президента України від 18.08.2003 р. № 863/2003), головою якої також було призначено Керівника Головного управління з питань судової реформи, діяльності військових формувань та правоохоронних органів Адміністрації Президента України та куди також входив перший заступник Міністра МВС України, теж не справилась з дорученням.

Концепція розвитку Міністерства внутрішніх справ зразка 1996 року досі чинна, і фактично ніяких правових засад її змінювати, крім побажань тих чи інших посадовців, немає (ми тут не розглядаємо реальний стан речей в системі МВС України, що дійсно спонукають її до реформування).

Та й досвід Російської Федерації свідчить, що одними тільки побажанням їх Президента щодо реформування системи МВС РФ не обійшлося – реальними ж побудівками реформування стали тільки відповідні Укази Президента РФ.

Але й там, навіть з огляду на невдалий колишній етап реформування у 2004 році та фактично більш підготовлену до реформування систему МВС Росії, її спіткали численні труднощі, починаючи з потреб як елементарного фінансування (але вже в сотнях мільйонів карбованців, досі ще так і не знайдених у повному обсязі), так і закінчуючи не реалізованими обіцянками тамошнього Міністра внутрішніх справ розробити до квітня 2010 року нову редакцію закону «Про міліцію» та спробою її підміни проектом закону «Про поліцію», що відверто не сприймається фахівцями. І це при тому, як треба визнати, що відомчий науковий потенціал МВС РФ вищий, ніж в Україні [14].

Стосовно тези, що «відомство уже вивчає досвід такого реформування інших країн, зокрема Росії та Грузії», то «досвід реформування (без сумніву, мається на увазі МВС – І.З.) Грузії» не потребує довгого вивчення відомством, тим більш, що це робилось вже неодноразово раніше, і він достатньо прозорий – але навряд чи керівництво держави і Міністерства піде на люстрацію та радикальну заміну усього трьохсоттисячного персоналу та знайде необхідні кошти на фінансування оновленої системи МВС України. А про досвід реформування МВС Росії стисло вже йшлося.

Досі відсутньою є наступність (а фактично – інституціональна пам'ять) щодо заходів із реформування силових і правоохоронних органів держави (принаймні, системи МВС України) в керівництві держави та Міністерстві внутрішніх справ України – свого часу ми пропонували створити незалежний професіональний центр з дослідження проблем реформування системи МВС України, який би не залежав від періодичних змін політичного керівництва держави та центрального апарату Міністерства, і відповідав за означене реформування. На жаль, сьогодні й діяльність Адміністрації Президента України та РНБОУ стосовно реформування силових і правоохоронних органів держави є не прозорою, принаймні за півроку нічого з цього приводу так і не було оприлюднено.

Більш того, замість поспішної ліквідації Комісії з розробки Проекту концепції реформування системи органів МВС України, треба було її спитати про напрацьовані результати за два роки її функціонування, якщо такі були взагалі отримані.

І наприкінці потрібно нагадати деяким чиновникам, що слід з більшою відповідальністю відноситись до реформування МВС України – мова йде про відволікання уваги суспільства на більш ніж другорядні справи – наприклад, про перейменування міліції у поліцію, чутки про неймовірну важливість чого наразі були спровоковані першим радником Міністра у ряді ЗМІ. Це зараз не сама актуальна проблема в системі ОВС, і відповідь на неї була очевидна тоді ж, і не тільки через чималі грошові витрати на перейменування тощо. Навіщо було створювати робочу групу, опитувати на сайті МВС з цього приводу думки населення, і врешті-решт, дійти рішення про відсутність потреби у такому перейменуванні – робочі моменти завжди повинні залишатись такими, їх не треба розголошувати з ризиком втрати власного іміджу, та до того, подавати як етап реформування.

Не зайвою також сьогодні буде пересторога можливості повторного висунення Міністерством внутрішніх справ України в якості нового проекту застарілого, зрештою 2007 року, довгограючого проекту Концепції реформування системи МВС України, про що ми вже раніше писали. Безумовно, з погляду на численні зміни, що відбулись в останні часи і державі, принаймні Концепція реформування системи МВС України повинна бути детально розроблена та відповідати сучасним вимогам.

Виходячи з цього, слід зауважити, що всі ініціативи з реформування системи МВС України мають бути поміркованими й ретельно обґрунтованими та відповідати здоровому глузду – тоді у них є реальний шанс бути запровадженими в життя.

Список літератури

1. Зозуля І. В. Реформування системи МВС України: можливість виправлення організаційно-правових помилок / Зозуля І. В. // Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62). – № 1. – С. 188–194.
2. Зозуля І. В. Скорочення доступу до нормативно-правових документів МВС України як причина погіршення захисту прав людини і громадянина в державі / Зозуля І. В. // Юридична осінь 2009 року : тези доповідей та наук. повідомлень міжнародної наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (13 листоп. 2009 р.) / [за заг. ред. А. П. Гетьмана]. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2009. – С. 64–68.
3. Зозуля І. В. Створення передумов підвищення ефективності діяльності ОВС України подоланням її негативних чинників / Зозуля І. В. // Государство и право в условиях глобализации: реалии и перспективы : сб. науч. тр. : материалы II международной науч.-практ. конф. (16–17 апреля 2010 г.). – Симферополь : КРП «Изд-во «Крымучпедгиз», 2010. – С. 158–160.
4. Зозуля І. В. Реформування системи МВС України: аналіз проголошених перспектив / Зозуля І. В. // Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави : матеріали II Міжнародної наук.-практ. конф. (23 квітня 2010 р.). – Одеса : ОДУВС, 2010. – Ч. 2. – С. 186–188.
5. Президент України Віктор Янукович провів робочу зустріч з Міністром внутрішніх справ України Анатолієм Могильовим. Головна її тема – реформування МВС [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/380876>. – 27.07.2010.
6. Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України : Указ Президента України від 20.03.2008 № 245/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 8. – Ст. 405.
7. Про ліквідацію Комісії з розроблення проекту Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України : Указ Президента України від 02.04.2010 № 497/2010 // Офіційний

вісник Президента України. – 2010. – № 13. – Ст. 461.

8. Левченко К. Оцінка кадрової політики нового керівництва МВС України: результати громадського моніторингу / К. Левченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://politikan.com.ua/2/0/0/19036.htm>. – 16.07.2010.

9. Сім тисяч квартир чекають міліціонерів [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://agent.ua/review/news/5084.html>. – 19.12.2005.

10. Зозуля І. В. Соціальний захист осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ / Зозуля І. В., Мельник К. Ю., Швидкий І. І. // Порядок проходження служби в органах внутрішніх справ України : [навчальний посібник] / [за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука]. – Харків : Титул, 2009. – С. 174-191.

11. Гузьман О. А. Соціальна робота в органах внутрішніх справ: соціологічний аналіз : дис. ... кандидата соціол. наук : 22.00.04 / О. А. Гузьман; Харківськ. нац. ун-т внутр. справ. - Х., 2006.

12. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

13. Президент України провів зустріч із головою Державної прикордонної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.president.gov.ua/news/17680.html>. – 27.07.2010.

14. Зозуля І. В. Сучасні тенденції реформування системи Міністерства внутрішніх справ Російської Федерації / І. В. Зозуля // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 116–125 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10zivcrf.pdf>.

Зозуля І. В. Об умеренности и обоснованности инициатив по реформированию системы МВД Украины / И. В. Зозуля // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62). № 2. 2010. – С. 137-142.

Рассмотрены недавно выдвинутые руководством государства и Министерства внутренних дел Украины отдельные инициативы по ускорению протекания реформирования системы МВД Украины, представлен критический анализ их умеренности и обоснованности исходя из оценки реальной возможности их сегодняшней реализации и готовности восприятия органами внутренних дел.

Ключевые слова: реформирование, система МВД Украины, умеренность и обоснованность инициатив, критический анализ.

Zozulja I. V. About moderation and validity of initiatives on reforming of system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine / I. V. Zozulja // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2010. – Vol. 23 (62). № 2. 2010. – P. 137-142.

States recently put forward by a management and the Ministries of Internal Affairs of Ukraine separate initiatives on acceleration of course of reforming of system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are considered, the critical analysis of their moderation and validity proceeding from an estimation of real possibility of their today's realization and readiness of perception is presented by law-enforcement bodies.

Keywords: reforming, system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, moderation and validity of initiatives, critical analysis.

Надійшла до редакції 06.09.2010 р.