

УДК [303.832.3+341.176(4)Рада Європи]:354.31(477)

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

С.Г. ПЕРЦОВ, Харківський національний університет внутрішніх справ

ЕКСПЕРТНА ОЦІНКА РАДОЮ ЄВРОПИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ: РОЗУМНА ДОСТАТНІСТЬ ЧИ МОЖЛИВІСТЬ РОЗВИТКУ?

Ключові слова: експертна оцінка, Рада Європи, діяльність, органи внутрішніх справ України, розвиток, реформування

Поводом для написання цих матеріалів слугував Звіт про оцінку правоохоронних органів України та процесу їхньої модернізації й реформування [1], підготований групою експертів Ради Європи «відповідно до звернення державних органів України... для оцінки органів міліції України на основі порівняння з подібними структурами, що існують у країнах експертів, та для вивчення процесу модернізації та реформування міліції».

Безперечно, для України значним позитивом у налагодженні майбутніх відношень з Радою Європи є те, що Рада Європи в рамках Спільної програми Європейської комісії та Ради Європи для України знайшла можливість спрямування до нашої держави експертів для проведення такої оцінки. І судити про це значення для МВС України, яке надається міністерством згаданих оцінці, можна за словами Міністра МВС України В.П. Цушка, де повідомляється, що *“завершується робота над концепцією реформування Міністерства¹. В її основу покладено Звіт експертів Єв-*

¹ Хоча, чому у Міністра йдеться саме про “концепцію реформування Міністерства”, тобто, фактично, його центрального апарату, коли з 1996 року завжди в державі йшлося тільки про Концепцію розвитку (ре-

ропейської комісії та Ради Європи про оцінку правоохоронних органів України і процес їх модернізації та реформування” [2]².

Разом із тим, на нашу думку, покладати в основу “концепції реформування системи МВС України”³ означений Звіт треба таки доволі обережно, виходячи з істотної суттєвої різниці базових засад призначення, умов існування та принципів діяльності системи МВС України та аналогічних структур Бельгії, Франції та Швейцарії, а також доволі обмеженого кола українських фахівців⁴, від яких експерти черпали інформацію.

Крім того, хотілося би також нагадати про якісну різницю між тією координуючою (яку ми би скоріше визначили як таку, що “насаджує” певні пріоритети та цінності, взагалі - менторською) позицією, яку займає Рада Європи по відношенню до правоохоронних і силових структур таких держав, як Україна⁵, та до аналогічних власних “європейськосоюзних” структур. Так, ЗМІ повідомляють, що “реформа поліції, предполагающая переговоры с Европейским Союзом... перестало удовлетворять двум из трех критериев Европейской комиссии” (International Crisis Group - Bosnia’s Stalled Police Reform: www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3645&l=3); “Совет Европы посредством Европейской комиссии за демократию через право... Наша Организация придает особое значение организации и этике полиции... (“Строим вместе Европу на основе верховенства Закона”: [формування\) системи Міністерства внутрішніх справ України, як за Постановою Кабінету Міністрів України від 24.04.1996 р., № 456, що набагато актуальніше, ширше та доцільніше.](http://www.coe.int/t/dg1/overview/documentation/De</p>
</div>
<div data-bbox=)

² Тут і далі виділення курсивом наші.

³ Виправлено нами згідно з загальною тенденцією та зауважень виноска 1.

⁴ За визнанням експертів, вони навіть “не змогли зустрітися з керівниками підрозділу стратегічних розробок” – і це враховуючи їхнє дворазове перебування в Україні – їх зустрічі відбулись “тільки з керівниками центрального рівня”. Можливо, Міністр не знає про таку інформаційну обмеженість експертів, оскільки означені події відбувались за часи його попередника, тому й довіри до вітчизняних аналітиків було би дещо більше, ніж зараз.

⁵ За їх розумінням – не те, що би зовсім другорядних, але й далеко не однорівневих.

pliant_DGI(2006)RU.pdf); “таже наблюдатели от Европейской комиссии и Европола... полиции Европейской целевой группы начальников полиции” (Доклад шестого Совещания руководителей: www.unodc.org/pdf/honlea/honeuro_2005_r.pdf) тощо.

Тому більш відверту реалістичність у прийнятих “європейськосюзними” структурами формами і методами їх роботи можна почерпнути з рекомендацій Європейській Раді щодо реформування поліції Боснії⁶ – “5. *Окажут серьезное давление на Белград с целью оказания поддержки политике международного сообщества в отношении Боснии, начиная с предупреждения о том, что процесс стабилизации и объединения с Сербией и Черногорией будет отложен, если правительство Коштуницы не использует свое влияние на РС с целью достижения своевременного соглашения по реформе полиции*” та Високому Представнику й членам Ради з реалізації мирних Угод – “2. *Окажут серьезное давление на Республику Сербскую для того, чтобы она согласилась с реформой полиции...*”⁷.

Саме тому, на нашу думку, треба зберегти значно більшу виваженість стосовно “прийняття за основу” будь-яких сторонніх рекомендацій з реформування системи МВС України.

Тим не менш, вже 08.09.2006 року відбулося засідання Громадської ради при МВС України, де зазначалося, що “під час візиту 25-26 липня 2006 року експерти Ради Європи дали високу оцінку унікальному досвіду України в реформуванні діяльності міліції та запровадженню нових національних механізмів громадського контролю за діями посадовців ОВС (Громадська рада, мобільні групи). Вони констатували, що попри усі наявні проблеми матеріально-технічного та законодавчого забезпечення МВС України зробило суттєві кроки для впровадження європейсь-

⁶ Щодо якої ми зараз не кажемо про політичну складову конфлікту.

⁷ Як за роботою: Затянувшаяся реформа полиции Боснии: нет прогресса – нет принятия в ЕС: Доклад № 164 Европа. -6 September 2005 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.crisis-group.org/home/index.cfm?id=3645&l=3>.

ких стандартів у галузі прав людини”⁸.

Разом із тим, як на нас, МВС України сьогодні занадто вже покладається на означений Звіт, вважаючи, що він є абсолютною панацеєю в справі реформування системи та створюючи навколо нього певний ореол універсальної «всевирішеності». Таке судження частково можна скласти з того ж рапорту начальника УМЗ МВС України Міністрові внутрішніх справ України від 16.01.2007 р. [3]⁹.

Значимо, що сьогодні відсутні значущі наукові дослідження стосовно налагодження стосунків між МВС України та Радою Європи саме у такій формі та саме стосовно реформування системи МВС України, хоча деяких окремих питань, зокрема, законодавчих, торкалися В.С. Гуславський та інші. Тому метою роботи є аналіз Звіту експертів Європейської комісії та Ради Європи про оцінку правоохоронних органів України та процес їх модернізації й реформування. Новизна роботи міститься в авторських висновках щодо можливості та доцільності прийняття Україною оціночних суджень експертів в здійсненні реформування системи МВС України.

Викладемо з цього приводу деякі систематизовані та формалізовані за підходом зауваження.

1. Поперед усього треба зазначити, що незважаючи на таку всеохопленість за назвою усіх відразу “правоохоронних органів України”, у Звіті експертів фактично мова йде

⁸ На жаль, означена інформація розглядалась тільки як чергове повідомлення про події, що відбулися між засіданнями Ради, а основне питання засідання – “аналіз роботи обласних управлінь МВС України щодо формування громадських рад на рівні регіонів” – не мало ніякого відношення до означеного візиту експертів – див. роботу: Відбулося засідання Громадської ради при МВС України [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1157751469>. -08.09.2006. Крім того, дещо упереджена констатація Громадською радою саме як “високої оцінки... унікальному досвіду України в реформуванні діяльності міліції...” була передчасною, оскільки сам Звіт був оприлюднений тільки 13.10.2006 р.

⁹ За яким йдеться, що експертна оцінка здійснювалася протягом 2006 року, тобто, фактично, безперервно – при тому, що експерти тільки двічі у квітні та липні 2006 року перебували в Україні з цією місією.

тільки про стан справ у системі МВС України - інші ж елементи правоохоронної системи української держави зачіпаються самим незначним чином¹⁰. Крім того, поставлене авторами Звіту завдання оцінки процесу модернізації й реформування тих або інших правоохоронних органів потребує певної розшифровки – тобто, того, що саме оцінюється:

1) наявність процесу модернізації та реформування як такого;

2) ресурсів, факторів, інтенсивності його протікання;

3) його результативності та ефективності.

У підсумку, на наш погляд, дві такого роду неясності в назві Звіту викликають *серйозні сумніви в його інформативності для подальшого стратегічного планування робіт у сфері модернізації й реформування МВС України за європейським зразком*. Крім того, представляється важливим відзначити ту обставину, що, з огляду на ранг Європейської програми для України, перед експертами могли бути поставлені не настільки «урізані» цілі, як відбулося в цьому випадку, а завдання більш ретельного вивчення та оцінки глибини та масштабів найбільш актуальних і невідкладних проблем правоохоронної системи нашої країни.

2. На нашу думку, насправді авторами Звіту *дається оцінка правоохоронним органам України (у реальному випадку - структурі, елементам і функціям системи МВС, досягненням у її функціонуванні) не з погляду результативності або, навпаки, декларативності процесу її модернізації в конкретний час, а лише з точки зору відповідності поточної діяльності МВС України тим або іншим європейським стандартам*.

Безумовно, знання останніх корисно, але зовсім недостатньо для реального просування до них і, тим більше, їхнього досягнення. Наше головне зауваження міститься в тому, що експерти, проаналізувавши особливості сучасної ситуації в галузі захисту зусиллями МВС прав і свобод людини та громадянина, в основному *залишили поза сферою своєї*

¹⁰ Тому назва звіту, на жаль, вводить в оману не підготовленого читача.

уваги ті утруднення та перешкоди, які у великій кількості виявляються на шляху до реалізації цілей всебічного реформування системи МВС України¹¹.

3. Проте, Звіт експертів ЄС є значимим і вкрай необхідним, тому що він уявляється тим самим поглядом з боку, що може слугувати поштовхом до проведення нових, більш поглиблених досліджень як загальної проблемної ситуації системи МВС, так і можливих варіантів її розвитку, а також змін під впливом різних зовнішніх і внутрішніх факторів, і тому ми всіляко вітаємо його появу та підтримуємо ряд положень і висновків Звіту.

4. Термін «модернізація», винесений у назву Звіту, може бути використаний для характеристики як загальної ситуації, в якій зараз перебуває система МВС, так і одного з режимів її функціонування (на відміну від звичайного, традиційного).

На нашу впевненість, модернізаційний¹² режим функціонування означає те, що система МВС повинна перебувати в постійному процесі освоєння інновацій - *нових правоохоронних технологій*. Останні винаходяться або стають відомими в ході рецепції передового вітчизняного та/або закордонного досвіду й беруться на озброєння системою МВС України в результаті спеціально організованої регулярної роботи науководослідних, інформаційних підрозділів, центрів (таких як, наприклад, НДІ МВС України, Науковий центр інноваційних правоохоронних технологій ХНУВС та інші), а також центрального апарата МВС.

5. Взагалі зміст Звіту виглядає надзвичайно розмитим через повну відсутність тієї чи іншої логіки та критеріїв, покладених в основу оцінок його авторів, хоча, безперечно,

¹¹ Звичайно, це може бути легко пояснено: по-перше, їхнім повним невіданням історії змін, які перетерпіла система МВС до 2006 р. і, по-друге, їх політичною коректністю, але якість звіту при цьому значно постраждала. Представляється однак, що вітчизняні експерти, якби вони були притягнуті до роботи такого роду, цього пробілу не допустили.

¹² Тобто, такий, що відповідає «вимогам часу», а значить – *інноваційний*.

він містить певну структуру¹³. Оскільки за своєю формою Звіт нагадує спробу написання науково-популярного есе на задану тему¹⁴, то саме так до нього й варто ставитися, й тому не вимагати яких-небудь суттєвих практичних рекомендацій, що можуть бути використаними в професійно-службовій діяльності та формуванні політики підготовки й проведення робіт з модернізації та реформування системи МВС.

Послідовність викладу інформації у Звіті підкорена інтуїції його авторів і диктується їхнім професійним досвідом. Однак такі, що приводяться у Звіті, досить оригінальні та емні оціночні судження зацікавлених і, разом із тим (що немаловажне) незалежних авторів, можуть викликати нетривіальний інтерес у розробників концепції, програми й сценарію реформування МВС як унікальна інформація до міркування.

Таким чином, як на нашу думку, є *настійна необхідність у підготовці подібного паралельного оцінного звіту вітчизняних експертів*, в основу якого, однак, були би покладені науковий та історичний критерії оцінки проблемної ситуації щодо правоохоронної системи України в цілому, так і системи МВС України, зокрема. Зрозуміло, що мета такого звіту повинна бути набагато більш масштабною.

6. Ми вважаємо, що ті обставини, на які посилаються автори Звіту¹⁵ ніяким чином не вплинули вирішальним образом на якість його оцінок. Певні недоліки останніх виникають із обмежень, внутрішньо властивих

¹³ До речі, як на нашу думку, переклад Звіту на українську мову виявився не професійним, з численними огріхами стосовно незвичних як для системи МВС України, так і взагалі українського читача, словесних форм та конструкцій, наприклад, «корпус контролю та інспекції», «департамент злочинності неповнолітніх», «командні органи та органи забезпечення також надто добре почуваються», «ліквідація подвійної функціональності, навіть якщо вона буде вигідною для Міністерства, може шокувати професійну культуру» тощо.

¹⁴ Абсолютно незвичну для сприйняття українськими науковцями.

¹⁵ У частині того, що їм не довелося одержати всю повноту інформації про ситуації в системі МВС - див. стор.6 та інші сторінки Звіту, про що вже йшлося.

їхнім авторам (відсутність науково обґрунтованих, адекватних об'єкту й предмету, варіантів критеріїв і логіки експертних оцінок сформованої ситуації, вузькість методологічної бази - інструментарію дослідження або їхнє неправильне застосування, своєрідність і суб'єктивізм професійного досвіду, а також часом невірне розуміння предмета оцінок).

7. Разом із тим, незважаючи на вище викладене, Звіт експертів ЄС є прийнятним для його ретельного пророблення вітчизняними дослідниками, тому що в ньому:

1) досить чітко відбиті кардинальні принципів позиції та точки зору спостерігачів, які представляють набагато більш високі в технологічному відношенні рівні правоохоронної діяльності¹⁶, що дозволяє деякою мірою сформулювати бачення майбутніх досить значимих особливостей такого роду діяльності в нашій країні;

2) містяться пропозиції, які можуть бути покладені в основу не тільки загальної концепції та програми, але й конкретного сценарію й плану реалізації реформування МВС України, а також його переводу надалі на інноваційний режим професійно-службової діяльності.

Винятково важливим є те, щоб ця робота була пророблена досить швидко, ґрунтовно, а також, у достатній мірі затребувана організаторами реформування системи МВС.

8. Перший розділ аналізованого Звіту базується на статті «Реформування міліції в Україні» (2004 р.)¹⁷, що можна було би привітати, якби не дві обставини:

1) матеріали експерименту, здійсненого в Україні (на ряді експериментальних площадок у Харкові та Харківському районі однойменної області) за підтримкою британських фахівців, що лягли в основу висновків, наведених у статті, на яку як на першоджерело посилаються експерти, так і не були належною мірою затребувані системою МВС України в період 2004-2006 р.;

¹⁶ У таких високорозвинених країнах як Бельгія, Франція й Швейцарія.

¹⁷ Йдеться про роботу: Бек А., Поволоцький О., Ярмиш О. Реформування міліції в Україні // Transforming Police in Central and Eastern Europe, LIT Verlag Münster, 2004.

2) на цих матеріалах, на жаль, лише продовжує імітуватися процес з модернізації та реформування системи МВС - у професійно-службовій діяльності насправді поки все ще не відбувається перехід на використання окремих інноваційних правоохоронних технологій, апробованих у ході проведення експерименту, якщо не вважати функціонування донині адаптованої до українських реалій програми «Зупинимо злочинця разом!» (телефону довіри).

Особливим дисонансом у переліку перешкод, які є в процесах модернізації та реформування, що наводять працівники центрального апарату МВС України у бесідах із авторами Звіту для характеристики всієї складності проблемної ситуації в системі МВС, звучить те, що жалюгідне фінансове становище співробітників середньої та нижчої ланок системи, що змушує деяких з них до корупційної злочинної діяльності, в цьому переліку не фігурує взагалі.

Між тим висновок про наявність масової систематичної злочинної діяльності в рядах співробітників МВС має надзвичайно важливе методологічне та практичне значення, зважаючи на його вплив на постановку питання про реформування системи МВС України. Можливо, в цьому випадку мова повинна йти про революційне ламання всієї системи, а саме, застосування тієї крайньої міри, до якої вдалися в деяких пострадянських державах – тобто, заміни в ході люстрації таких співробітників, що скомпрометували себе під час минулої діяльності в службах державної безпеки та правопорядку. У кожному разі проблема не зовсім достатнього фінансового забезпечення роботи системи МВС повинна розглядатися у весь голос, із залученням усього арсеналу наукових досліджень і організації відповідної інформаційної підтримки¹⁸. Тим більше, що збільшення

¹⁸ Хоча й тут потрібен диференційований підхід, зважаючи на численні фінансові зловживання усередині самої системи МВС України – див. роботу: Зозуля І.В. Фінансування МВС України та пов'язані з цим проблеми реформування його системи // Форум права. -2007. -№ 1. -С.70-88 [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2007-1/07zivris.pdf>.

грошової складової саме по собі зовсім не гарантує переходу корумпованих співробітників МВС на законні принципи професійно-службової діяльності.

Уявляється, що саме в цьому й міститься нинішня проблемна ситуація в системі МВС України - розриві між вимогами та очікуваннями цивільного суспільства й, багато в чому, відсутності у середнього та нижчого персоналу системи діючих стимулів для їхнього належного задоволення – сумлінного, якісного та професійно висококваліфікованого відношення до виконання службового боргу.

Не зайвим буде визначити й ті обставини, що, на нашу думку, зусилля міжнародного демократичного співтовариства щодо підтримки створення цивільного контролю (в особі неурядових правозахисних організацій) за функціонуванням МВС України, а також наукового забезпечення його реформування, що вживаються протягом останніх років із виділенням значних за масштабами України фінансових коштів, дали досить неоднозначні результати.

Ми вважаємо досить важливим всебічне вивчення цього питання та, якщо в ході його вивчення з'ясується, що ці кошти освоюються лише для обопільного задоволення сторін, що беруть участь у цих заходах (як вітчизняної, так і закордонної), і майже повної відсутності яких-небудь практичних результатів, значимих для демократизації правоохоронної системи держави, то такого роду практика повинна бути негайно припинена.

9. Загальними недоліками сьогоденного стану реформування системи МВС України, як за Звітом, є: невірноважена позиція керівників; недостатність політики реформування, роздрібненість підходу, брак узгодженості й системності; застаріла модель системи¹⁹ та ідеології старої структури («подрібненість на елементи структури; надмірна чисельність особового складу»²⁰; неоднознач-

¹⁹ Див. також стор.13 Звіту, де йдеться про застарілу поліцейську модель.

²⁰ На стор.15 Звіту також йдеться про диспропорційність – надмірність кримінальної та дорожньої міліції, недостатність патрульно-постової служби.

ні зв'язки з системою правосуддя; громіздка ієрархічна система, централізація²¹ та стиль прийняття рішень; культ секретності, що заважає нормальному проходженню інформації») [1, с.7]; розбіжність у відношенні працівників Міністерства до діяльності системи МВС України та громадянського суспільства²²; прогалини в статистиці, недостатнє опрацювання даних; ворожість населення та недостатня довіра до міліції; корупція; брак коштів для фінансування реформ²³; недостовірність даних про рівень злочинності в Україні [1, с.8]²⁴; щодо рівня дорожньої безпеки – погана сигналізація, стан шляхів, скорочення повноважень міліції через негативні зміни в законодавстві, недисциплінованість водіїв [1, с.10]; відсутній «постійний орган управління реформуванням міліції на вищому рівні виконавчої й законодавчої влади», а також диференційований підхід стосовно розподілу рівнів прийняття рішень, вищих за міністерський [1, с.12]; завантаженість міліції не властивими їй адміністративними функціями (наприклад, видача паспортів, віз тощо); недостатня чисельність цивільних працівників в загальній структурі МВС України [1, с.13]; структурний дисбаланс на користь кримінальної поліції та недостатність служб громадської безпеки; кількісна нерівномірність закріплення заступників міністра за відповідними службами; відокрем-

²¹ Яка трохи далі характеризується навіть як «дуже сильна», «надзвичайно жорсткий вертикальний кістяк» [1, с.14].

²² Йдеться, зокрема, про те, що «ці перешкоди продовжують наводитися <а чи не треба тут взагалі замість «наводитися» розуміти «ставляться» чи «створюються»?> працівниками Міністерства, в той час як громадянське суспільство прагне дотримання прав, боротьби з корупцією, наближення міліції до громадян та її ефективності» [1, с.7].

²³ *Звертаємо увагу саме на таку, досі для нас незвичну та дійсно нову формулу, як «брак коштів для фінансування реформ» замість звичної «брак коштів для фінансування діяльності системи МВС України».*

²⁴ Що є суттєвим, бо відмічається: *неможливість зменшення організованої злочинності при одночасному розширенні торгівлі наркотиками та людьми, збільшенні економічної злочинності та корупції; недовідслідженість причин вбивств* [1, с.9]; відсутність фіксації усіх скоєних правопорушень з огляду на не заохочення населення до відкриття слідства [1, с.10].

леність від МВС прикордонної служби; «слабка гнучкість адаптування» на територіальному рівні та відсутність «схеми горизонтального зв'язку та співпраці між органами Міністерства»; практична відсутність чи мізерність стосунків «з децентралізованими органами влади, зокрема, місцевої» [1, с.14]; існування окремого Головного слідчого управління з 11 тис. працівниками, подвійна функціональність, нерентабельність [1, с.14-15]²⁵; відсутні докази ефективності структурної рівноваги «центральної організації щодо служб і підрозділів на місцях»; невизначеність посадовця (аналітика), «хто в системі Міністерства визначає пріоритети та пов'язаний з цим розподіл штатів» [1, с.15]; надмірна кількість офіцерського складу; розмитість вищого керівництва Міністерства за структурою (штаб, перший заступник Міністра тощо); невизначеність доктрини (концепції) та оперативної стратегії [1, с.16]; незадовільний рівень внутрішньої оперативної інформації та стан механізму запитів до Інтерполу; неясність існування банків даних та для чого вони фактично існують; відсутній реальний обмін інформацією між правоохоронними та силовими структурами [1, с.19]²⁶; недосконала система перевірок ретельності та результативності діяльності працівників системи; відсутні «визначення і відстеження цілей діяльності або точних результатів», органи нормування та стандартизації, а також структурований аналіз результатів діяльності [1, с.22]; профспілка не допущена до розгляду дисциплінарних питань; аналітичний відділ працює, «виходячи з власної ініціативи»²⁷ [1, с.23]; відсутній корпус інспекторів; не проводяться тематичні аудити за функціями міліції [1, с.24]; відомча освітянська програма «спрямована... на підготовку юристів або інших спеціалістів, а не

²⁵ З цього приводу див. окремо за Звітом аргументи експертів щодо недоцільності такої відокремленості.

²⁶ Низький рівень координації, як за стор.25 Звіту.

²⁷ Взагалі, профіль роботи аналітичного відділу, як на нашу думку, зовсім не відповідає основному його призначенню – розгляд скарг та інформації ЗМІ є справою скоріше ДЗГ МВС України та Апарату Міністра.

командного складу міліції”; викладачі не зацікавлені “розробкою реформи міліції” [1, с.25]; в МВС України відсутній “ініціатор або рушій всіх великих стратегічних рішень”, відсутня ланка зв’язку з питань реформування на рівні Міністерства та підрозділів [1, с.27]²⁸; “реалізація проекту реформи Міністерством недостатньо координується з роботою РНБО” – можливі затримки або суперечності проектів; відсутній загальний план і розподіл пріоритетів та засобів; опір реформуванню на нижчих щаблях; незрозуміла роль міліцейського керівництва сприянню реформ [1, с.28]; нехтування посадовцями глибокою проробкою питань реального вирішення проблем реформування; справжнє бачення та стан реформування не відповідає наміченому; багато питань розглядаються тільки ситуативно, за запитом керівника, а не за обов’язком служби; відсутня координація процесу реформування з іншими відомствами та міністерствами [1, с.29].

Найбільш суттєвою, як нам здається, є та *суперечливість* щодо зазначеної експертами *важкості «визначити, на основі отриманої інформації, чого очікують громадяни України від своєї міліції для забезпечення їхньої повсякденної безпеки»*, та наступного їхнього же невпевненого ствердження, що «Міністерство, як видається, володіє всіма необхідними інформаційними даними» та «залишається не тримати цих даних на рівні узагальнень, а забезпечити їхнє практичне виконання на місцях» [1, с.11]³⁰.

²⁸ Про те саме йдеться й на стор.29 і 30 Звіту.

²⁹ Від керівництва МВС України.

³⁰ Звідки випливає, що якщо й припустити, що МВС України знає очікування від себе громадян, то «його наполегливі звернення до керівництва з метою створення наближеної до громадян поліції» все ж недостатні за наполегливістю. *Характерним для українського міліцейського менталітету та сприйняття оточуючих проблем* є те, що при опрацюванні Звіту експертів керівником одного з відомчих ВНЗ, ним у Звіті була підкреслена фраза «Міністерство, як видається, володіє всіма необхідними інформаційними даними завдяки інноваційним і сучасним заходам, які примножують його способи спілкування з населенням», а не попередня, більш значуща фраза, де зазначалося, що «експертам було важко визначити, на основі отриманої інформації, чого очікують громадяни

Безперечно, як на нас, позначені експертами недоліки стану реформування системи МВС України потребують глибокого внутрішнього аналізу та виправленню.

10. Неодмінною умовою подальшого співробітництва України з Радою Європи з проблем удосконалення системи МВС України є продовження та усіяка активізація спільних зусиль із боку міжнародного демократичного співтовариства й зацікавлених органів в Україні, спрямованих на вкорінення в нашій країні цінностей інноваційного розвитку, з чим ми цілком погоджуємося.

11. Введення авторами Звіту так званих «зовнішніх умов»³¹ у його структуру виглядало би цілком органічним і виправданим, якби не супроводжувалося лише акцентуванням «ускладнення проблем через труднощі в розумінні» - адже насправді, даний момент звівся тільки до критики методології національної статистики злочинності в Україні.

Між тим, за нашим глибоким переконанням, мова в цьому випадку йде про сьогоденне «криве дзеркало», що потребує не подолання труднощів у розумінні, а корінного перетворення. На жаль, ця проблема залишилася за межами аналізу авторів Звіту. Ми же вважаємо, що *саме в площині методології національної державної статистики злочинності, її обнародуванні для широкого кола громадськості та обліку в подальшому плануванні зусиль правоохоронної системи, спрямованих на вдосконалювання контролю рівня злочинності в країні убік усіякого стримування її підвищення, й лежать коріння тієї самої проблемної ситуації системи МВС, що намагаються аналізувати автори даного Звіту.*

Таким чином, зовнішні умови, що дійсно впливають на долю підготовки та реалії модернізації й реформування системи МВС, авторами Звіту не були прийняті до уваги. Тому вони мають стати об’єктами всебічного

України від своєї міліції для забезпечення їхньої повсякденної безпеки».

³¹ Треба думати, мова йде про фактори, що сприяють успіху процесів модернізації та реформування системи МВС.

вивчення вітчизняним експертним співтовариством. До таких, на нашу думку, в першу чергу, відноситься тиск міжнародного демократичного співтовариства, що привертає увагу української державної влади на результативне та ефективне вирішення проблем у сфері якнайшвидшого створення безпечного бізнес-середовища в Україні, перешкоди незаконної міграції в нашу країну й за її межі, організації контролю над організованою кримінальною злочинністю, а також проявами тероризму, спрямованого на досягнення політичних цілей.

12. Суттєвим є ряд зауважень авторів Звіту, зокрема, таких як:

1) наявність кричущого протиріччя між твердженнями офіційних осіб системи МВС у бесідах з авторами про зменшення розмаху організованої злочинності в країні й, одночасно, розширення торгівлі наркотиками і людьми), збільшення злочинної діяльності в економіці, очевидність корупційних діянь, що не припиняються – про що вже у нас йшлося, правда дещо в іншому ракурсі;

2) необхідність деталізації такого важливого для міжнародного зіставлення результативності правоохоронної діяльності з метою її наступного порівняльного аналізу показника злочинності, як статистики вбивств, є значимою професійною вказівкою на шляху вирішення проблем у правоохоронній діяльності системи МВС України, що свідчить про високу кваліфікацію авторів Звіту.

Разом із тим, прикрим є те, що *експерти або були введені в оману українською стороною, або українська сторона не роз'яснила цілком очевидних для нас фактів чи не надала необхідних документів*³² стосовно спростування їхньої впевненості в тому, що «*кількісний склад і поділ на управління чи департаменти <МВС України> закріплені в Конституції*» [1, с.12].

Тим не менш, у силу зазначеної обставини, уявляється вкрай необхідним залучення авторів Звіту, що вже набули певний досвід у цій галузі, для організації подальшої робо-

ти, цього разу разом із вітчизняними експертами в області контролю над злочинністю, над рішенням виникаючих проблем в сфері організації процесів модернізації й реформування системи МВС.

13. Головна проблема МВС України міститься не у виборі пріоритетів правоохоронної політики на основі реорганізації статистики злочинності, як це стверджують автори Звіту. Вона, на нашу думку, полягає в ухваленні політичного рішення про реалізацію реального реформування всієї системи професійно-службової діяльності в системі МВС України, у ході якої могла би бути вдосконалена організація обліку правопорушень, а також методологія збору та обнародування статистичної інформації про дійсний рівень злочинності в країні.

14. Автори Звіту, особливо відзначивши «кількісний склад дорожньої міліції, їхню активну присутність на дорогах і професіоналізм», проте, ніяк не охарактеризували мотиви, причини, приводи та наслідки такого роду ситуації. Дане судження авторів звіту служить яскравою ілюстрацією до висловленої нами нагальної потреби залучення до аналізу ситуації вітчизняних експертів: у цій частині звіту суб'єктивізм його авторів, що базується на особистих враженнях від роботи співробітників столичної ДАІ, найбільш показовий.

15. Що стосується думки авторів про оволодіння системою МВС методами спілкування з населенням, то дозволимо собі абсолютно не погодитися з такого роду ствердженням. На наш погляд, МВС не володіє головною методикою організації «зворотного зв'язку» з українським народом: проведенням моніторингу ситуації, що складається на ринку правоохоронних послуг, коли правоохоронне відомство щорічно опитує представницьку вибірку населення країни про дійсний розмах злочинної діяльності й цікавиться думкою громадян про ефективність протидії їй з боку міліції.

Разом із тим, вітчизняним соціологам добре відомо, що такого роду методика застосовується в США, існує вона й у ряді західноєвропейських країн, однак автори Звіту нічого не сказали про це, очевидно перебу-

³² Йдеться навіть про те, що «експерти були здивовані двома видами інформації вочевидь суперечного характеру», як за стор.12 Звіту.

ваючи під чарівністю перших кроків системи МВС в області «паблік рілейшнз». Що стоєть кинуті мимохідь поради авторів про необхідність ведення моніторингу громадської думки та рівня віктимізації в країні, то вона «загубилася» в загальних міркуваннях на тему довіри населення міліції. Здається, це можна пояснити тільки відсутністю ясної логіки в структурі Звіту, про що вже йшлося вище.

16. Експерти-автори Звіту не розглядали хворобливе питання про корупцію співробітників провідного правоохоронного відомства України за власною ініціативою (див. с.11 Звіту). Ця обставина цілком зрозуміла - порушення закону самими стражами Закону є суцільно внутрішньою справою, тому іноземці, зрозуміло, не вважали за можливе наполягати на «виносі сміття з хати».

Тим часом залишати це найважливіше питання за рамками наукового аналізу й дослідження зовсім не годиться. Багато в чому саме воно гальмує проведення модернізації та реформування системи МВС. Характерно, що високопосадові співрозмовники авторів Звіту в центральному апараті МВС, не соромлячись, робили гострі зауваження про низький, на їхню думку, рівень грошового утримання в системі й незадовільний соціальний захист, як би скаржачись іноземним експертам на гостроту ситуації в цьому питанні. Що в такому випадку сказали би представники низової ланки відомства - питання більш ніж риторичне. За нашим переконанням, система МВС України, безсумнівно, має потребу в набагато більше рішучій підтримці з боку міжнародного демократичного співтовариства у питанні подолання внутрішньої корупції.

17. На нашу думку, назва третього розділу Звіту «Структури: очевидність потреби реформування та ризики структури» також не відповідає своєму змісту.

По-перше, необхідність реформування системи МВС зовсім не є очевидною - ні для неї самої, ні для скільки-небудь вирішальної частини українського істеблішменту. Не затребувана вона, повною мірою, і громадянським суспільством, тому що останнє в Україні як раз ще тільки формується. Очеви-

дна вона тільки для авторів Звіту, а також для неурядових правозахисних організацій та нечисленної частини наукового співтовариства, що найбільш адекватно уявляють усю гостроту та труднощі рішення даної проблеми. І якби це було не так, то їхні зусилля були би вчасно замічені як ЗМІ, так і співтовариством політиків і професіоналів-правоохоронців, не говорячи вже про міжнародних експертів. Але цього, на жаль, немає, й навіть поява даного Звіту та спішно затребувані внутрішні відомчі відгуки на нього³³ не говорять про вирішальне зрушення у бік вирішення проблеми модернізації та реформування. Ніхто із професіоналів на місцях не бачив проекту реформування, про що йдеться в аналізованому Звіті (див. с.11). Наукове співтовариство нічого не знає й про хід роботи чотирьох наукових груп, створених для його розробки - тобто, треба думати, що проекту в закінченому вигляді все ж таки не існує, тому що він перманентно перебуває в процесі розгляду.

Крім того, автори Звіту прямо заявляють, що їхні зауваження «не зіставлялися з думкою запитуючої сторони». Це, звичайно, право авторів Звіту й, у першу чергу, свідчить про незалежність їхніх оцінок. Однак, на нашу впевненість, вітчизняні дослідники повинні мати можливість зіставити Звіт експертів ЄС із результатами «думки запитуючої сторони» до того моменту, як такого роду проект буде прийнятий до виконання.

Більше того, експерти взагалі заявляють, що вони в Україні «були вражені постійним характером питання про потребу реформування» (с.7 Звіту). Вважаємо, що методологічно невірно говорити про майже постійний стан реформування, у якому нібито перебуває міліція України після проголошення незалежності (див. також с.12). Тому є дві причини: по-перше, *система МВС протягом ряду років звільнялася від невластивих їй функ-*

³³ Навіть, відверто кажучи, у нас склалося стійке уявлення, що МВС України не знало, що робити з цим Звітом і не було готове до його сприймання, як витікає з Рапорту [3] стосовно того, що «у свою чергу Українська Сторона має відреагувати на звіт, підготувавши відповідні коментарі...», а «наразі УМЗ отримано тільки два коментарі»...

цій, передаючи відповідні елементи своєї структури до складу інших відомств. Ці важливі реорганізаційні заходи, однак, мають попередній, стосовно реформи системи, зміст і значення. Вони не торкались технологій здійснення головних системоутворюючих функцій МВС і тому, на наш погляд, не можуть розглядатися як складена частина процесу реформування.

По-друге, і саме дана обставина є вирішальною, процес реформування, на відміну від процесу, що протікає в режимі постійного часткового відновлення поточних завдань і одиничних технологій діяльності, тобто модернізації, не може бути здійснений у подібному режимі. Адже якби це було так, то діяльність системи МВС, тобто реалізація її працівниками штатних функцій, стала би абсолютно неможливою.

Потрібно враховувати ту важливу обставину, що реформування відрізняється від модернізації, у першу чергу, своєю необоротністю. Крім того, при реформуванні, за визначенням, від організаторів і виконавців потрібні більші зусилля, ніж при модернізації. Чим довше триває запізнення системи з модернізацією, тобто своєчасним вирішенням виникаючих перед нею проблем, тим значнішими повинні стати зусилля, спрямовані на її реформування.

Разовий акт множинної заміни технологій діяльності, що відбувається при реформуванні можна зрівняти зі зміною змією своєї шкіри, що, як відомо, повинна відбутися якнайшвидше, й разом із тим повністю, без залишку. Тільки це може гарантувати його безпечно, а виходить, успішну реалізацію. Ось чому реформування має потребу в підготовчій стадії, на якій розробляється докладний план його поетапної реалізації - освоєння персоналом системи в ході навчання, що випереджає перехід на критичну безліч технологічних новацій, що змінюють колишні методи роботи системи в масовому порядку.

Таким чином, заміна старих методів діяльності на нові при функціонуванні системи в режимі реформування, повинна відбуватися в максимально можливі обмежені строки, у результаті одномоментного переходу на

них усього персоналу системи, заздалегідь навченого роботі з них. При цьому короткий період часу система функціонує неефективно. На жаль, цей збій у роботі системи є неминучою витратою її реформування. Разом із тим, він може й повинен бути скорочений через застосування спеціальних заходів, технологія яких уже досить результативно відпрацьована у світі. Зокрема, те додаткове навантаження, що припадає в цьому випадку на персонал системи, може бути розподілене на найбільше добре навчених представників персоналу системи. Природно, воно повинно бути відповідним чином компенсоване (саме загальна сума компенсації звичайно й становить левину частку коштів, які виділяються даному відомству на реалізацію реформи).

Крім того, у рішенні даного завдання, як правило, вирішальну роль грає підготовка фахівців із нових технологій, що пройшли відповідне стажування в центрах винаходу (появи) нових технологій і, по можливості, в умовах реальної діяльності, тобто в тих країнах, де подібне реформування закінчене. Сценарієм реформування може бути передбачене й запрошення реформуємою системою інструкторів з тих країн, де реформування результативно здійснене.

Наприкінці надамо схвальну відповідь на поставлене нами самими запитання у назві цієї роботи - експертна оцінка Радою Європи діяльності органів внутрішніх справ України з огляду на сьогоdnішній стан системи МВС України та при поміркованому підході до її реформування є одночасно і розумною достатністю й можливістю розвитку, а як її використати - залежить виключно від керівництва МВС України та держави.

Ми взяли на себе відповідальність за рецензування Звіту експертів ЄС ще й тому, бо *вважаємо за можливе³⁴ скоріше завершення фактично підготовчого етапу³⁵ в проведенні дійсної (та дієвої) реформи діяльності системи МВС України вже в 2007 р.*

ЛІТЕРАТУРА

1. Звіт про оцінку правоохоронних органів України та процесу їхньої модернізації й реформування: PCRED/DGI/EXP (2006) 19

/Леплі П., Боше Ф., Бурду Ж. –Страсбург, 2006. -41 с.

2. Вступне слово Міністра внутрішніх справ України В.П. Цушка на прес-конференції з нагоди 100 днів роботи в МВС /ЦЗГ УМВС України в Черкаській області

[Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.cgz.ck.ua/4-1.html>. -17.03.2007.

3. Рапорт начальника УМЗ МВС України С.М. Калюка Міністрові внутрішніх справ Цушку В.П. від 16.01.2007 р., № 20/20-101.

Зозуля І.В., Перцов С.Г. Експертна оцінка Радою Європи діяльності органів внутрішніх справ України: розумна достатність чи можливість розвитку? // Форум права. -2007. -№ 2. –С.59-69 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07zivcmr.pdf>.

Досліджені актуальні питання співвідношення експертних оцінок Ради Європи та вітчизняних науковців стосовно ситуації в системі МВС України та перспектив її модернізації та реформування. Надані рекомендації щодо розрізнення модернізаційного та реформаційного режимів діяльності системи МВС, скорішої розробки сценарію діяльності керівництва відомства з організації найближчим часом його реформування. Запропоновані заходи з підготовки фахівців, які розпочнуть процес реалізації реформи і визначені вимоги до функціонування системи МВС України в реформаційному режимі.

Зозуля І.В., Перцов С.Г. Экспертная оценка Советом Европы деятельности органов внутренних дел Украины: разумная достаточность или возможность развития?

Исследованы актуальные вопросы соотношения экспертных оценок Совета Европы и отечественных научных работников о ситуации в системе МВД Украины и перспективах ее модернизации и реформирования. Представлены рекомендации о различении модернизационного и реформационного режимов деятельности системы МВД, скорейшей разработки сценария деятельности руководства ведомства и организации в ближайшее время его реформирования. Предложены мероприятия по подготовке специалистов, которые начнут процесс реализации реформы и определены требования к функционированию системы МВД Украины в реформационном режиме.

Zozulja I.V., Pertsov S.G. Expert estimation the Council of Europe in activity of law-enforcement bodies of Ukraine: reasonable sufficiency or an opportunity of development?

Pressing questions of a parity of expert estimations of the Council of Europe and domestic science officers about a situation in system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and prospects of its modernization and reforming are investigated. Recommendations about distinction modernization and reformatting modes of activity of system of the Ministry of Internal Affairs, the prompt development of the script of activity of a management of department and the organization in the near future it's reforming are submitted. Actions for preparation of experts, which will begin process of realization of reform, are offered and requirements to functioning system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in reformatting a mode are determined.

³⁴ При наявності достатнього числа реформаторів як у складі МВС, так і поза ним.

³⁵ Рівнозначного за нашою старою (наскрізною) термінологією кінцю другого - початку третього етапів реформування.