



І. В. Зозуля\*

## ІНТЕРЕСИ УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ ЯК ОСНОВА РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ

Сьогодні найбільш актуальним для Міністерства внутрішніх справ України є реформування, яке проводиться в його системі. І саме навколо сутності означеного реформування багато років тривають суперечки. Як ми з'ясували, до теперішнього дня ніхто не розглядав і офіційно не повідомляв, для кого власне здійснюється реформування системи МВС України<sup>1</sup>, хто в ньому найбільш зацікавлений? І це при тому, що описані механізми реалізації політики регіональних органів влади щодо налагодження діалогу “народ-влада” та особливості її формування й реалізації в системі владних відносин (В. П. Єлагін із співавторами<sup>2</sup>); підтверджено, що джерелом права є народ, його воля та вільне волевиявлення народу (Є. П. Євграфова<sup>3</sup>), досліджені особливості кризовості в Україні у базовому суспільному форматі “влада-народ” (А. Л. Черній<sup>4</sup>); досліджені проблеми становлення сучасного конституціоналізму в Україні (В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика<sup>5</sup>); окреслені правові засади реформування міськрайорганів внутрішніх справ (М. Ю. Фролов<sup>6</sup>) тощо.

Більше того, у 2005 році ми вже зазначали, що “сучасна теорія конституційного права повинна звернути увагу на таку доволі специфічну проблему, як реформування силових державних структур взагалі та української міліції зокрема на засадах верховенства права і захисту прав людини і громадянина”<sup>7</sup>, але видимих зрушень у цьому напрямку так і не побачили. Тому метою цієї роботи є дослідження особливостей конституційно визначених прав Українського народу на безпеку свого існування, а, отже, на висунення правомірних вимог щодо такого реформування системи МВС України, яке унеможливить порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина у майбутньому. Її новизна міститься в авторському підході щодо побудови моделей відносин між Українським народом і МВС України — моделі “конституційних відносин “народ — МВС України” та моделі “реальних відносин “народ — МВС України”, а також шляхів наближення моделі “реальних відносин” до так званої “конституційної моделі”.

Сьогодні часто доводиться чути думку про те, що реформування системи МВС України йде в інтересах тільки працівників системи МВС, хтось — що заради органів державної влади, поліпшення правоохоронної системи взагалі та й, зокрема, для зниження тиску криміналітету на суспільство тощо. Але, виходячи

© Зозуля І. В., 2007

\* професор Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат технічних наук, старший науковий співробітник

<sup>1</sup> Тут і далі курсив наш.

<sup>2</sup> Політика регіональних органів влади: теорія та практика: Монографія / В. П. Єлагін, В. В. Лісничий, О. Д. Куценко та ін. — Х.: Магістр, 2004. — 180 с.

<sup>3</sup> Євграфова Є. П. Формування системи національного законодавства (деякі питання теорії і практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. — Х., 2005. — 21 с.

<sup>4</sup> Черній А. Л. Чинник кризовості у трансформованні суспільно-політичних систем перехідного періоду: Автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.04 / НАН України. Ін-т світ. економіки і міжнар. відносин. — К., 2004. — 18 с.

<sup>5</sup> Тацій В., Тодика Ю. Проблеми становлення сучасного конституціоналізму в Україні // Право України. — 2001. — № 6. — С. 3-7.

<sup>6</sup> Фролов М. Ю. Міськрайоргани внутрішніх справ в умовах правової реформи: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2001. — 19 с.

<sup>7</sup> Зозуля І. В., Перцов С. Г. Реформування системи МВС України як засіб забезпечення конституційних прав і свобод громадян // Актуальні питання реформування правової системи України: 36 наук. статей за матеріалами II Міжзுவізької наук.-практ. конф., м. Луцьк, 27-28 травня 2005 року. — Луцьк: Юрид. ф-т Волинського держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2005. — С. 104-105.



з того, що за ст. 5 Конституції України, “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ”, *слід визнати, що реформування системи МВС України проводиться в інтересах Українського народу і нікого більше*<sup>8</sup>...

Відомо, що *Конституція України*, як Основний Закон держави, що об’єднує групу норм вищої юридичної сили, які закріплюють основи державного устрою, права, свободи та обов’язків людини і громадянина, системи і принципи організації державної влади, є *нормативно-правовим актом, “регламентуючим політико-правові відносини по реалізації державно-владних функцій, забезпеченню прав і свобод людини і громадянина”*<sup>9</sup>. Іншими словами, Конституція України є моделюючим диспозитивним регулятором суспільних відносин, зокрема, між Українським народом<sup>10</sup> і правоохоронними органами<sup>11</sup>, представником яких є МВС України. Саме це непрямо витікає також із Положення про Міністерство внутрішніх справ України як “головного (провідного) органу у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, ведення боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, охорони та оборони особливо важливих державних об’єктів”<sup>12</sup>.

Тому із деякими застереженнями, з огляду на таке, що вже стало звичним, традиційне уявлення про *конституційну модель*<sup>13</sup> фактично тільки як про конституційно обумовлений порядок устрою та функціонування держави, на нашу думку можна розширити вживання цього терміну у сенсі того, що конституційно закріплені норми переносяться також на регулювання суспільних відносин не тільки такого основного конституційного суб’єкту, як Український народ, але й другорядних конституційних суб’єктів, яким фактично є також МВС України, що за своїм цільовим призначенням забезпечує правоохоронну конституційно-правових відносин. А з огляду на тривалість існування МВС України, можна вважати, що між Українським народом і системою МВС України склався (або продовжує складатися) певний паритет відносин<sup>14</sup>, зміст яких у неявній формі регламентований Конституцією України.

Разом із тим, широко відомим є факт, що Конституція України в силу обставин, що склалися, сьогодні не завжди “спрацьовує”. Тому й конституційно зазначений паритет можна розглядати тільки як віддалену модельну форму відносин. Але саме така форма відносин між Українським народом і системою МВС України і є тією моделлю, якої ще треба досягти для ліквідації існуючого розриву між реаліями сьогодення і тим, що розуміється за Конституцією України. Звіди, ми й маємо дві

<sup>8</sup> На наш подив, навіть натяку немає, що МВС України взагалі існує лише *заради Українського народу*, ні в Положенні про Міністерство внутрішніх справ України, ні в Законі України “Про міліцію”, ні в Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України (1996 р.) тощо.

<sup>9</sup> Конституційне право України: Підручник / За ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. — К.: Видавничий Дім “Ін Юре”, 2002. — С. 7.

<sup>10</sup> При цьому єдино прийнятним є вираз «відносини між Українським народом і МВС України», а не навпаки, про що ми вже згадували через пріоритет взаємин у дослідженні співробітництва на засадах партнерства між міліцією і населенням як місії реформованої міліції [Зозуля І. В. Співробітництво з населенням на засадах партнерства як місія реформованої міліції // Право і безпека. — 2005. — Т. 4. — № 5. — С. 77].

<sup>11</sup> Здійснюючими, що гарантується Конституцією України, забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

<sup>12</sup> Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Указ Президента України від 17.10.2000 р. // ОВУ. — 2000. — № 42. — Ст. 1774.

<sup>13</sup> Зазначимо, що деякі базові підручники з конституційного права чомусь сьогодні взагалі уникають досить поширеного поняття конституційної моделі, обмежуючись простим згадуванням тільки про “різні моделі організації і функціонування місцевих рад” (с. 500), про те, що “в нормах Конституції України втілені моделі, апробовані світовою практикою конституціоналізму” (с. 129), про зумовленість “національними, релігійними та історичними особливостями” деяких ідей і *моделей* (с. 48) — див., напр. [Конституційне право України: Підручник / За ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. — К.: Видавничий Дім “Ін Юре”, 2002. — 544 с.].

<sup>14</sup> І тут не має ніякого значення, що в *Конституції України згадується МВС України тільки двічі*: у п. 22 ст. 85 щодо повноважень Верховної Ради України із його “загальної структури, чисельності, визначення функцій”; ст. 107 щодо входження Міністра в Раду національної безпеки і оборони України. А правоохоронні органи — тільки один раз в ст. 17 із захисту суверенітету і територіальної цілісності.



не діаметрально різні, але все ж таки відмінні, складові відносин між Українським народом і МВС України — за Конституцією України та за сьогоднішнім. Тобто — конституційну (за Конституцією) та реальну (теперішню) моделі відносин.

Але, чи можна взагалі щось казати про “реальну (теперішню) модель відносин” Українського народу і МВС України та навіть порівнювати її з “конституційною моделлю”? Чи не наводить таке протиставлення за наявності “конституційної моделі”, на думки про “неконституційність” “реальної моделі” відносин? Ми не вбачаємо у цьому ніякої некоректності — просто, як це часто буває, це повсякденні реалії нашого сьогоднішнього буття<sup>15</sup>.

Взагалі, сутність такої, що склалася, реальної (сьогоденної) моделі відносин між Українським народом і МВС України кожен із нас може оцінити самостійно, і явно, на жаль, не на користь МВС<sup>16</sup>. Саме про це неодноразово казав і Президент України, критикуючи стиль та незадовільні результати роботи Міністерства. Та й ми в попередніх роботах досить вичерпно проаналізували як стан справ у системі МВС, так і причини, що привели до незадоволення Українського народу діяльністю<sup>17</sup> системи МВС<sup>18</sup>.

Тому ліквідація існуючої різниці між “конституційною моделлю” і “реальною моделлю” відносин і є метою реформування системи МВС України, а різниця між цими моделями — змістом роботи з наближення існуючої системи МВС України до конституційно закладених норм, а фактично — й завданням із реформування системи МВС України. Можна навіть зазначити, що за змістом заходів процес реформування системи МВС України може взагалі сягнути, у вигляді стратегічної мети, до меж перспективної нормо-цілі, окресленої Конституцією України. Але це буде, так би мовити, програма-максимум, поки ще спрямована у далеке майбутнє, бо сьогодні мова йде тільки про те, що можна назвати програмою-мінімум — реформаційне покрокове наближення МВС України до конституційних вимог. Хоча й про останнє вже багато говорилось, треба лише почати обмірковувати та наполегливо діяти у цьому напрямку.

Так які ж відносини між Українським народом і МВС України<sup>19</sup> слід вважати “конституційно модельними”? На нашу думку, у надзвичайно спрощеному вигляді такими є тільки ті, що безпосередньо впливають з положень Конституції України, бо через правозахисну сутність Основного Закону уможливають у тому числі й існування нашої держави (йдеться поперед усього про її, визначені ст. 1, суверенність і незалежність, на сторожі яких також стоїть й МВС України<sup>20</sup>). Оскільки за ст. 3 Конституції України «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю», то «конституційно модельними» відносинами з народом з боку МВС

<sup>15</sup> І саме прикладом такої болючої конституційної неузгодженості Законів України щодо діяльності правоохоронних органів України є відоме рішення Конституційного Суду України — див.: У справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин третьої, четвертої статті 59 Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік» (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів): Рішення КСУ від 17.03.2004 р. // ОВУ. — 2004. — № 12 (частина 1). — Ст. 763.

<sup>16</sup> Складся навіть стійкий “образ полицейского, который окликает прохожего ...”, як за роботою: Рєпа А. Культура и утопия // Зеркало недели. — 2007. — № 10. — 17-23 березня. Або, за ідіоматичною суттю цього виразу — такого пересічного міліціонера, який, як нам здається, здатен у слушний момент знехтувати законом.

<sup>17</sup> Є мабуть, сенс тут звернути увагу на стійкі, широко вживані словосполучення “діяльність системи МВС України”, “діяльність органів внутрішніх справ” тощо. Чому не “робота”, а саме “діяльність”? А, може, й не тому, що “робота” — це від того, що “її треба робити” — напружено, безупинно, повсякденно, а “діяльність” — це так, для більшої пафосності та значущості ...

<sup>18</sup> Венедиктов В. С., Зозуля І. В. Нотатки на шляху до реформування системи Міністерства внутрішніх справ України: нові технології і нові пріоритети // Право і безпека. — 2003. — Т. 2. — № 3. — С. 16.

<sup>19</sup> Яка, як ми раніше зазначали [Зозуля І. В. Співробітництво з населенням на засадах партнерства як місія реформованої міліції // Право і безпека. — 2005. — Т. 4. — № 5. — С. 77], є окремим представником (“представницьким органом”) правоохоронних органів та силових структур держави.

<sup>20</sup> А тому й рівень стану сучасної системи МВС України має завжди відповідати покладеним на МВС України завданням із забезпечення суверенності та незалежності держави, що можливо тільки після відповідного реформування МВС України.



України слід, наприклад, вважати всемірне забезпечення останнім «життя і здоров'я, честі, гідності, недоторканності і безпеки кожної людини».

Тобто, Основний Закон України однозначно треба розглядати тільки з таких позицій, що Конституція України не окреслює, так би мовити, “вимоги держави до народу, яким той має відповідати з точки зору держави” — навпаки, кожна стаття Основного Закону регламентує певні зобов'язання держави, у тому числі, й МВС України, перед Українським народом. Хоча, безумовно, сьогодні неможливо зосереджувати увагу тільки на “конституційно модельних” відносинах Українського народу лише з МВС України, бо фактично означені “конституційно модельні” відносини є універсальними, бо характерні (властиві) не тільки правоохоронним органам і силовим структурам, але й будь-якому іншому державному органу. Разом із тим, лише міліція та внутрішні війська системи МВС України фактично є єдиними в державі, що спеціально призначені для вирішення внутрішніх проблем із забезпечення боротьби із злочинністю та наведення громадського порядку. Тому й мусимо ми на цьому акцентувати увагу з огляду на важливість проблеми реформування системи МВС України.

Зазначимо також, що аналіз змісту електронних ЗМІ за ключовими словами “Конституція, МВС, народ” показав сьогоднішню надзвичайну політичну однобічну заангажованість (навіть захаращеність) розумів політичних діячів держави такими тезами, як “Законодавчою базою дій МВС і ВВ є Конституція України та Закони України ... лише попередження щодо залучення для захисту народу від силових дій ВВ ...” (Виклик революції і реформа в українських ...<sup>21</sup>); “Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад ...”<sup>22</sup>; “У грудні 2004 року український народ, вірний ідеалам правди, ... тексті ст. 121 Конституції України. Перетворення МВС ...”<sup>23</sup> тощо, які тільки й гадають, на чиєму боці МВС, але не спрямовують власні зусилля на удосконалення «конституційно модельних» відносин Українського народу з МВС України, у тому числі, й на потреби останнього у реформуванні.

Таким чином, ідеологія реформування системи МВС України впливає з Конституції України, і побудником такого реформування є Український народ. Але застережливою є також можливість зведення означеної реформи тільки до поліпшення стану працівників системи за рахунок звуження, можливо, навіть й порушення прав і свобод людини і громадянина, чого ніяк не можна припускати. Що ж отримає Український народ від реформування системи МВС України? Сподіваємось — поперед усього *нове відношення до самого себе від співробітників системи*, і вже по-друге, їх професіоналізм, чесність, порядність, високу громадянську позицію тощо. Очікуємо, що МВС України дійсно стануть деполітизованим, а його керівник не буде в силу політичності своєї посади та особистих, знов-таки політичних, уподобань тягнути відомство на той чи інший бік.

*Стаття рекомендована до друку науково-дослідною лабораторією  
з проблем кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України  
Харківського національного університету внутрішніх справ  
(протокол № 6 від 26 березня 2007 року)*

<sup>21</sup> Львівська газета: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.gazeta.lviv.ua/articles/2005/09/01/8424](http://www.gazeta.lviv.ua/articles/2005/09/01/8424).

<sup>22</sup> Дострокові парламентські вибори — єдиний ... [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.soskin.info/material.php?pokaz=2215](http://www.soskin.info/material.php?pokaz=2215); Хоча усім має бути абсолютно зрозумілим, що як за Л. Генкіним, «конституція може бути змінена тільки згідно з певною процедурою, яка відповідає встановленій конституційній моделі» (тут, безумовно, у її первісному сенсі) — цит. за роботою: *Стецюк П. Основи теорії конституції та конституціоналізму: Лекція друга: 2.4. Конституція і конституціоналізм* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?i=204>. Але зазначимо, що та ж конституційна модель, в свою чергу накладає певні правоохоронні зобов'язання на МВС України.

<sup>23</sup> Меморандум Майдану [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [maidan.org.ua/wiki/index.php](http://maidan.org.ua/wiki/index.php).