

УДК 354.31:3.085(477)

**І.В. ЗОЗУЛЯ**, докт. юрид. наук, ст. наук.  
співр., Харківський національний університет  
внутрішніх справ

## **ЗВЕРНЕННЯ КЕРІВНИЦТВА МВС УКРАЇНИ ЯК ОСОБЛИВА ФОРМА ЇЇГО ДІЯЛЬНОСТІ**

**Ключові слова:** звернення, керівництво МВС  
України, форма діяльності

Як за Великим тлумачним словником сучасної української мови, *звернення* – це *сповіщення, розпорядження або заклик, привітальна промова і т.і., адресовані народові, якому-небудь колективі, організації, спеціалістам якої-небудь галузі*<sup>1</sup> [1, с.445]. Як правило, до офіційних звернень, як політичного засобу донесення інформації до суспільства, з числа перших осіб у державницькій практиці України з тих чи інших причин періодично вдавалися тільки перші три Президенти України<sup>2</sup>. Разом із тим, така форма донесення інформації до населення не набула поширення а ні в Уряді, а ні у Верховній Раді України, які мають інші шляхи для цього. До того ж, за деякими виключеннями, вона є або не можливою, або не прийнятною й для центральних органів виконавчої влади, тим більш, що *правовий режим таких звернень «зверху донизу» не встановлено, і фактично сприймається як інформаційний*.

Разом із тим, всі інші випадки звернень, які не підпадають під цю категорію, сьогодні в державі сприймаються переважно як запити, хоча й втілені в такі стійкі словосполучення, як «звернення громадян – до президента, до депутата, до публічної адміністрації або як спосіб забезпечення законності» тощо. Тобто,

<sup>1</sup> Тут і далі виділення курсивом наші.

<sup>2</sup> Не плутати з посланнями Президента України до народу та із щорічними та позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, як за п.2 ст.106 Конституції України.

як звернення-запити<sup>3</sup> від громадян України до тих чи інших посадовців. Дійшло навіть до того, що Кабінетом Міністрів України 24.09.2008 р. за № 858 було затверджено Класифікатор звернень громадян [3] за формою та ознакою надходжень, за видами, за статтю авторів звернень, за суб'єктом, за типом, за категоріями та за соціальним станом авторів звернень, за результатами розгляду. При цьому, наприклад, такі питання, що переважно порушуються у зверненнях громадян, як забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку, реалізація прав і свобод громадян, отримали індекс «120».

Слід зазначити, що й *МВС України*, як центральний орган виконавчої влади, у взаємовідносинах з населенням сьогодні традиційно визнає тільки одну форму зворотного зв'язку з суспільством – а фактично, суспільства з Міністерством внутрішніх справ – звернення громадян та організацій, які в більшості випадків сприймаються лише як нормативно надана можливість подання громадянами та організаціями щодо діяльності системи органів внутрішніх справ *пропозицій (зауважень), заяв (клопотань) і скарг*<sup>4</sup>, у тому числі, й шляхом особистого прийому. Означена форма реалізована в чинному наказі МВС України «Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства справ України» від 10.10.2004 р. № 1177 [4], який було видано «з метою забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення, покращання, удосконалення організації їх особистого прийому

<sup>3</sup> При цьому навіть критично вважається, що на різниці між запитом та зверненнями розуміється МВС України [2].

<sup>4</sup> Зокрема, зауважень, скарг та пропозицій, що стосуються статутної діяльності ОВС, заяв або клопотань про реалізацію своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів, а також скарг про їх порушення (п.1.3 Положення). При цьому військовослужбовці, працівники органів внутрішніх справ і державної безпеки мають право подавати звернення, які не стосуються їх службової діяльності.

в центральному апараті Міністерства внутрішніх справ України, підпорядкованих йому органах внутрішніх справ України, а також у вищих навчальних закладах, на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління, та на виконання певних нормативно-правових актів України.

Разом із тим, МВС України зрідка застосовує й таку форму спілкування керівництва Міністерства з громадянами, як «гарячі лінії» телефонного зв'язку. Так, наприклад, С.Г. Братель повідомляє, що у 2004 р. відбулося 4 «гарячі лінії» телефонного зв'язку керівництва МВС України з громадянами в Кабінеті Міністрів України та «пряма лінія» телефонного зв'язку в редакції газети «Факты и комментарии» за участю Міністра внутрішніх справ М.В. Білоконя, під час яких близько 130 осіб спілкувалися з керівництвом МВС України [5, с.180].

Але, на жаль, науковці сьогодні звертають увагу тільки на «інституційних аспектах звернень громадян», потребі «адміністративно-правового регулювання здійснення провадження за зверненнями громадян в ОВС» [6, с.61] тощо, випускаючи з виду, що саме Міністерство внутрішніх справ за статусом «є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина...» (і далі за текстом абз.2 п.1 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 383/2011 [7]). Тому й трапляються випадки, як у Т.М. Ткачової, яка взагалі з посиланням на С.А. Шатова значно звужує загально визнане наукове тлумачення терміну, зводячи його тільки до звернень громадян, однак при цьому зазначаючи, що «поняття «звернення» є надзвичайно широким за своїм змістом і має узагальнений характер: у зверненнях громадян можуть міститися висловлені в усній або письмовій формі скарга у зв'язку з тим чи іншим порушенням прав, ініціативна пропозиція, заява тощо» [6, с.62].

Разом із тим, як раніше зазначалось, є й інші значення терміну «звернення», які досі науковцями не розглядалися. Так, наприклад, край неординарні події, що іноді виникають, як правило, в суспільних відносинах в країні або стосуються діяльності системи органів внутрішніх справ, породжують нагальну потребу в застосуванні безпосередньо керівництвом Міністерства звернень як до населення України, так і до співробітників органів, підрозділів і служб МВС України. На жаль, сьогодні не існує правових норм, які би врегулювали порядок висунення таких звернень керівництвом держави або високопосадовцями, в тому числі, й МВС України, тому цей процес досі є ненормованим.

До того ж, у Міністерства відсутня реєстрація та повний перелік текстів звернень Міністра внутрішніх справ та Колегії МВС (керівництва МВС) [8], тому наразі в системі сучасного МВС України нами нараховано 15 звернень такого рівня. Зокрема, це:

– Офіційне звернення Міністра внутрішніх справ до патріарха УПЦ Володимира від 05.10.1993 р. [9];

– Звернення колегії МВС України до всіх працівників органів і підрозділів внутрішніх справ від 15.05.2001 р. № 1/км/1 [10];

– Звернення міністра внутрішніх справ генерал-лейтенанта міліції М.В. Білоконя до працівників органів внутрішніх справ України від 02.10.2003 р. [11];

– Звернення міністра внутрішніх справ України до громадян України від 18.11.2004 р. [12];

– Звернення в.о. Міністра внутрішніх справ України генерал-лейтенанта міліції Жука В.О. до українського народу від 24.12.2004 р. [13];

– Звернення колегії Міністерства внутрішніх справ України до особового складу органів внутрішніх справ та громадськості від 22.05.2006 р. [14];

– Звернення Міністра внутрішніх справ України В.П. Цушка з нагоди Дня міліції України від 20.12.2006 р. [15];

– Звернення Міністра внутрішніх справ до особового складу органів і підрозділів МВС України від 07.06.2007 р. [16];

– Звернення Міністерства внутрішніх справ України до членів виборчих комісій від 17.12.2009 р. [17];

– Звернення щодо святкування Міжнародного дня солідарності трудящих від 30.04.2010 р. [18];

– Звернення МВС України до працівників торгівлі від 30.12.2010 р. [19];

– Звернення міністра внутрішніх справ України А.В. Могильова до працівників органів внутрішніх справ від 02.05.2011 р. [20];

– Звернення міністра внутрішніх справ України Віталія Юрійовича Захарченка до особового складу органів внутрішніх справ від 15.11.2011 р. [21];

– Звернення Міністра внутрішніх справ до особового складу «Про взаємодію працівників ОВС із журналістами» від 08.12.2011 р. [22];

– Звернення колегії Міністерства внутрішніх справ України до особового складу органів внутрішніх справ України та військовослужбовців внутрішніх військ від 07.02.2012 р. [23].

*Звідси, метою статті є аналіз звернень керівництва Міністерства внутрішніх справ України, що були видані за часи незалежності держави, та висунення зауважень і пропозицій щодо удосконалення такої форми діяльності.*

Слід зазначити, що саме однією з таких неординарних подій, судячи за деякими зверненнями, МВС України вважає, наприклад, стан дисципліни й законності в органах та підрозділах внутрішніх справ. І хоча формально перше таке Звернення колегії МВС України до всіх працівників органів і підрозділів внутрішніх справ від 15.05.2001 р. № 1/км/1 [10] в якості першочергового завдання й ставить «налагодження якнайтісніших зв'язків та якнайширшої взаємодії міліції з населенням», але визнає, що це можливе тільки «за умов суворого дотримання законності», викорінення ряду зазначених недоліків, чому, власне, й присвячене означене Звернення.

Колегія Міністерства визнає наявними в «окремих міліцейських колективах» «грубе, бездушне та неуважне ставлення працівників міліції до громадян», «ганебні факти сваволі у поведженні з громадянами, незаконного їх затримання й арешту, зловживання

поводженні з громадянами, незаконного їх затримання й арешту, зловживання владою, корупції», «самоправність, брутальність й безтактність працівників міліції у стосунках із громадянами», скоєння корупційних діянь, зловживання спиртними напоями, вчинення злочинів, при цьому значну їх частину з корисливих мотивів.

Більше того, у Зверненні прямо констатується (і це фактично єдиний такий випадок відвертості Міністерства за часи незалежності, викликаний тогочасною «волною реформування»), що «у 2000 році з органів внутрішніх справ за негативними мотивам і звільнено 2537 працівників, за 4 місяці поточного року – 562. Кількість засуджених колишніх працівників органів внутрішніх справ за 4 місяці цього року зросла до 55, у т. ч. за посадові злочини до – 33 (за перевищення влади засуджено – 15, за зловживання владою – 10, хабарництво – 5, халатність – 3)».

Деякі заходи у виправленні ситуації Колегія вгледіла у вимозі «у працівників української міліції мати відповідний загальноосвітній та фаховий рівень, під час виконання службових обов'язків бути уважними, витриманими та неупередженими у діях. Але ці важливі якості лише тоді набувають реального змісту, коли вони поєднуються з моральною зрілістю та належною культурою поведінки». Більше того, йшлося про супутні чинники – негатив примиренства, ліберальне ставлення керівників до порушників; не вирішення проблем особового складу, в тому числі побутових і особистих; не дотримання виконавської дисципліни; не здійснення на належному рівні якісної професійної підготовки. А також про «витримку, людяність, сповідування християнської моралі, щоб не зачерствіти душею, не стати формалістом, бути постійно уважним, чуйним і доброзичливим до людей».

Разом із тим, Колегія МВС України фактично вказала на власні недоліки, оскільки «грубе, бездушне та неуважне ставлення працівників міліції до громадян», «ганебні факти сваволі у поведженні з громадянами, незаконного їх затримання й арешту, зловживання

владою, корупції», «самоправність, брутальність й безтактність працівників міліції у стосунках із громадянами» тощо можливі тільки за відсутністю дієвого контролю керівництва Міністерства над «окремими міліцейськими колективами». А також за відсутністю реальної прямої підзвітності та залежності органів внутрішніх справ від територіальної громади.

Крім того, за наявність високого професійного вишколу у працівників української міліції – загальноосвітнього та фахового рівня – в цілому знов-таки відповідає Міністерство, тому у цій частині «працівники органів і підрозділів внутрішніх справ» не є тією адресою, до якої можна було би спрямувати означене Звернення. Інша річ – природні людські якості працівників, які можуть корегуватись психологічними службами тих же органів внутрішніх справ, але й тут не уникнути проявів негативних чинників професійної деформації, до того ж на тлі невирішених службових і матеріально-побутових негараздів працівників органів і підрозділів внутрішніх справ. Тому риторичним, на нашу думку, можна було вважати сподівання на позитивне «налагодження якнайтісніших зв'язків та якнайширшої взаємодії міліції з населенням», оскільки дієві шляхи для цього не були запропоновані.

Звернення міністра внутрішніх справ генерал-лейтенанта міліції М.В. Білоконя до працівників органів внутрішніх справ України від 02.10.2003 р. [11] ставить «основне завдання – це служіння українському народові, державі Україна на засадах верховенства права», зокрема, «налагодження партнерських відносин з населенням, зміцнення дисципліни і законності в рядах правоохоронних органів».

Як недоліки зазначені «недисциплінованість, службові зловживання, байдужість до громадян та їх законних вимог ще нерідко мають місце у нашій роботі. Особливу стурбованість викликає зростання кількості правопорушень та корупційних діянь серед працівників». Разом із тим, ми би не вважали, що це Звернення, як в ньому зазначено, дійсно «спонукало кожного з нас (вочевидь, поперед усього керівництво Міністерства – І.З.) до

глибокого й критичного аналізу своєї діяльності», оскільки в ньому будь-який критичний предметний аналіз діяльності ОВС як раз відсутній. Більше того, занадто вже примирливо, що не має бути характерним для такої потужної правоохоронної структури, як МВС України, йдеться апіорі про відсутність гарантій «від прорахунків і помилок» та про можливість поразки.

І не дивлячись на те, що часова різниця між Зверненнями [10] і [11] становить 2,5 роки, співпадіння їх предметів – «налагодження партнерських відносин з населенням, зміцнення дисципліни і законності в рядах правоохоронних органів» та «налагодження якнайтісніших зв'язків та якнайширшої взаємодії міліції з населенням» безумовно свідчить про низьку результативність першого з них.

При цьому повідомлення про «пошуки нових форм і методів роботи, побудови організаційної структури системи управління» є цілком позитивним моментом, і раніше у зверненнях не звучали. Та заклики «сформувати якісно нове ядро правоохоронців» з особливою «внутрішньою свідомістю» знову підкріплюються розмовами про «законність дій працівників міліції, особисту дисциплінованість, професіоналізм, культуру спілкування та чуйне ставлення до людини», «дисципліну та організованість». І чи можна було замість «збереження конституційного ладу в країні» казати про «удосконалення (тобто, завуальовану зміну – І.З.) конституційного ладу в країні», що межує з певними новелами ст.109 КК України, і при цьому сподіватись, що українська міліція «стане дійсно народною службою правопорядку».

Звернення міністра внутрішніх справ України до громадян України від 18.11.2004 р. [12] відбулось напередодні другого туру голосування на виборах Президента України, і ставило за мету застереження громадян від їх участі в неконституційних діях у цей час. Мабуть, це Звернення ледь не єдине серед розглянутих, що побудоване в цілком виваженій формі, без жодних, властивих системі МВС України в цілому, превентивних загроз поте-

нційним порушникам чинного законодавства. Попри відомої особистої політичної прихильності Міністра М.В. Білоконя, у Зверненні відсутні відкриті натяки на будь-які політичні сили та їх представників.

Аналогічне Звернення в.о. Міністра внутрішніх справ України генерал-лейтенанта міліції Жука В.О. до українського народу від 24.12.2004 р. [13] також ставило за мету уникнення будь-яких порушень громадського порядку, застосування силових методів протистояння та дій, які б підпадали під кримінальну чи адміністративну відповідальність. Вочевидь, його поява вже через місяць після аналогічного Звернення, була викликана тогочасним посиленням політичного протистояння в державі, тому характерно, що це Звернення уособлює занепокоєння керівництва МВС України щодо «збереження політичної стабільності в нашій країні». А також попередженням, що «будь-які протиправні вчинки, які можуть збурити громадський мир та спокій, будуть рішуче припинятися міліцією».

Мабуть, слід вважати, що *два останні Звернення досягли поставленої мети – силові методи протистояння не були застосовані*, хоча, як повідомлялось, «після виборів 2004 р. було порушено понад 1200 кримінальних справ, винуваті у фальсифікаціях отримали від трьох до п'яти років позбавлення волі» [24, с.35].

22.05.2006 р. на веб-сайті МВС України у рубриці «Запрошуємо до обговорення законопроектів» було оприлюднене Звернення Колегії міністерства внутрішніх справ України до особового складу органів внутрішніх справ та громадськості [14], відкритий доступ до якого сьогодні чомусь відсутній.

Мета Звернення – інформування суспільства про законотворчу ініціативу Міністерства, отримання поради від «широкого загалу працівників міліції, громадян» та запрошення «до співпраці наших законотворців – як новообраних народних депутатів України, так і парламентарів попередніх скликань».

Поперед усього, йшлося про потребу «створення створення ефективної, сучасної

системи органів внутрішніх справ європейського рівня», напрацювання «чітко окресленого правового поля, позбавленого внутрішніх протиріч, неузгодженостей, прогалин, застарілих положень». А також задля підготовки пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства, інших нормативно-правових актів у сфері діяльності органів внутрішніх справ повідомлялось про створення робочих груп, до складу яких увійшли керівники структурних підрозділів центрального апарату МВС, досвідчені практики та науковці. Результати їх роботи були обговорені на нарадах у Міністерстві, територіальних органах внутрішніх справ та відомчих навчальних закладах.

Щоб не повторюватись, ретельний аналіз дієвості і результативності означеного заходу МВС України з розміщення Звернення Колегії міністерства внутрішніх справ України до особового складу органів внутрішніх справ та громадськості, оприлюднення висунутих законопроектів і зацікавленість громадськості у їхньому обговоренні станом на 2008 рік наведено нами в роботі [25, с.220–225]. Загальний висновок аналізу – *МВС України повинно сформулювати для себе певну концепцію нормативно-правового супроводження процесу реформування власної системи, уточнити суб'єкт права, сутність та зміст регулятивної спрямованості нормативно-правових актів Міністерства щодо розвитку системи*.

Наразі, оскільки Звернення [14], як повідомлялось, відсутнє на веб-сайті МВС України, а посилань на нього сьогодні немає, то воно або вичерпало само себе, або не дало очікуваного результату, зокрема, з «формування нової моделі органів внутрішніх справ України».

Звернення Міністра внутрішніх справ України В.П. Цушка з нагоди Дня міліції України від 20.12.2006 р. [15] переслідувало мету викладення його життєвої та професійної позиції щодо роботи на посаді Міністра. Дивлячись на міліцію очима цивільної людини, ним були окреслені першочергові завдання, вирішення яких напевно задовольнило би суспільство – це зміна «сприйняття роботи

МВС і співробітників правоохоронних органів, «щоби міліція змогла завоювати повагу і довіру людей». В основі цього лежить «аналіз ефективності і якості організації роботи всіх підрозділів МВС», підтримка «думаючих і небайдужих співробітників міліції»; «розкриті карні справи», «уважне і професійне ставлення співробітників міліції до заяв громадян, поліпшення криміногенної ситуації, комплексна профілактика правопорушень». Повідомлялось також про відстороненість міліції від використання політичними силами та про оцінювання ефективності роботи керівників підрозділів «тільки за професійними критеріями».

Таким чином, у Зверненні, на нашу думку, фактично *вперше були проголошені найпростіші засади перетворення міліції згідно з очікуванням населення, більшість з яких покладені в основу сьогоднішніх реформаторських заходів*. Позитив вбачається й у відсутності надмірного «самошмагання» Міністерства щодо наявних недоліків.

Поява Звернення Міністра внутрішніх справ до особового складу органів і підрозділів МВС України від 07.06.2007 р. [16] була викликана «жорстокими нападками з боку певних політичних сил» на систему МВС та подіями, «пов'язаними з незаконним захопленням кабінету Генерального прокурора групою збройних осіб у цивільному, а також у зв'язку з незаконним спрямуванням у столицю підрозділів внутрішніх військ». У Зверненні констатується, що підвищена зарплата співробітникам органів внутрішніх справ, «налаштована злагоджена командна робота, почалися реальні позитивні зрушення – як в оцінці роботи міліціонерів, так і проведенні реформ у міністерстві»; висловлено сподівання, що «кращою відповіддю МВС на політичний хаос буде професійна робота строго в рамках закону».

Наша оцінка Звернення [16] – це *спроба у складній політичній обстановці в державі відстоювання законності дій та позиції Міністерства внутрішніх справ України як правоохоронного органа, що стоїть на засадах захисту прав і свобод людини і громадянина*.

Звернення Міністерства внутрішніх справ України до членів виборчих комісій від 17.12.2009 р. [17] ставило за мету надання членам виборчих комісій пам'ятки щодо забезпечення додержання виборчого законодавства та недопущення його порушень під час проведення виборів Президента України. Особлива увага в ній приділялась забезпеченню умов виборцям для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення при голосуванні; нагадуються основні моменти чинного законодавства щодо виборів і діяльності працівників органів внутрішніх справ.

Разом із тим, при розповсюдженні шляхом Звернення пам'ятки членам виборчих комісій, несумісними з висунутими до них Міністерством вимогами є *незрозумілі, на нашу думку, витоки невпевненості керівництва МВС України у власних працівниках*, оскільки воно відверто припускає під час виборів «невиконання службових обов'язків посадовими особами органів внутрішніх справ та нежиття ними заходів, передбачених законодавством України», і навіть рекомендує з цього приводу «звертатися до чергових частин відповідного органу внутрішніх справ». Крім того, не треба забувати, що обов'язки працівників органів внутрішніх справ під час проведення виборів Президента України є обмеженими ч.2 ст.34, ч.2 ст.66, ч.1 ст.69, ч.2, 9 і 11 ст.73, ч.5 ст.75, ч.1 ст.81 Закону України «Про вибори Президента України» [26].

Звернення Міністерства внутрішніх справ України щодо святкування Міжнародного дня солідарності трудящих від 30.04.2010 р. [18] ставило за мету нагадування учасникам демонстрацій та мітингів, що законне право людини на вільне виявлення своїх політичних поглядів «реалізовуватися може й повинне лише у відповідності з чинним законодавством». Повідомлялося, що «будь-які спроби порушення громадського порядку, створення загрози безпеці громадян будуть міліцією рішуче припинятися, а винні притягатися до відповідальності».

В цілому, на нашу думку, *МВС України не повинно перетворювати численні державні*

свята або ті чи інші вибори на приводи для видання Звернень керівництва МВС України – по-перше, вони нивелюються, по-друге, не слід забувати, що ключовими словами тут є саме конституційні гарантії права кожному «на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань» (ч.1 ст.34) [27], а законне обмеження цих прав повинно бути обґрунтованим і строго адекватним, «в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам...» (ч.3 ст.34 Конституції України)<sup>5</sup>.

Звернення МВС України до працівників торгівлі від 30.12.2010 р. [19] спрямоване на «проблему поширення пияцтва та тютюнокуріння серед дітей». Зокрема, повідомлялось про набрання чинності Законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження споживання і продажу пива та слабоалкогольних напоїв» і пропонувалося «не продавати пиво, алкогольні, слабоалкогольні напої та тютюнові вироби дітям». Разом із тим, зволікання з виданням Звернення чомусь тільки через 1,5 роки після появи першого Закону та через 10 місяців після підписання другого Закону, якщо вже МВС України вбачає в цьому невідкладну потребу, є незрозумілим.

Як на нас, загальний висновок щодо видання Звернення є аналогічний минулому висновку, навіть попри актуальність предмета Звернення. *Потребує усвідомлення у керівництві МВС, що стосовно неповнолітніх є*

<sup>5</sup> Зокрема, недоліком у цьому сенсі вбачаємо те, що офіційне тлумачення положення частини третьої статті 34 в Рішенні Конституційного Суду № 2-рп/2012 від 20.01.2012 має предметом тільки «інформацію про особисте та сімейне життя особи», «збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди».

*більші кричущі проблеми – жебрацтво, сирітство, безпритульність, проституція, наркоманія, злочинність, пияцтво, і ці питання треба комплексно вирішувати.* Так, Н.В. Кабаченко повідомляє, що «за офіційними даними Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту (сьогодні, МОНМС – І.З.) в Україні налічується близько 130 тисяч «дітей вулиці», за неофіційними даними – вдвічі більше» [28, с.61]. *Доля дітей, як майбутнього України – ось де предмет для справжнього Звернення.* Тим більше, що маємо яскравий приклад піклування НКВС безпритульних дітей у 1921 р.

Звернення міністра внутрішніх справ України А.В. Могильова до працівників органів внутрішніх справ від 02.05.2011 р. [20] переслідувало мету доведення до суспільства основних засад реформування відомства, в чому вбачається позитив. Зокрема, це «зміна системи відомчої освіти..., скорочення громіздкого управлінського апарату..., забезпечення праці спеціаліста з орієнтацією на європейські стандарти..., збільшення заробітної плати, на відстоювання соціального пакету гарантій, зокрема розв'язання житлової проблеми та збереження системи медичного забезпечення...».

На жаль, тому що ці питання так і не були вирішені за довгі 10 років, у другій частині цього Звернення повторюються тези, що раніше звучали у Зверненнях [10, 11] у 2001 та 2003 роках – про потребу «підтвердити високий професійний рівень», «підняти і свій культурний рівень, здатність спілкуватися із громадянами на рівних», «дотримуватися християнської моралі у взаєминах у колективі», «самовдосконалюватися». А головне – що «мірилом кожного нашого кроку, вчинку й навіть слова є Закон» – тобто, знову йдеться про стан *дисципліни й законності в органах та підрозділах внутрішніх справ* через наявні «неправові» методи роботи працівників. При цьому людям пропонується «не втрачати надію, вірити в перемогу справедливості й ефективність правоохоронної системи».

Звернення міністра внутрішніх справ України Віталія Юрійовича Захарченка до особового складу органів внутрішніх справ від

15.11.2011 р. [21] окреслює «основні пріоритети діяльності міністерства, напрями нашої подальшої спільної роботи» при «незмінності курсу реформування правоохоронних органів». Основні тези такі: «незмінний пріоритет додержання прав і свобод людини та громадянина..., налагоджувати співпрацю з громадськістю..., впровадження нових критеріїв оцінки..., професіоналізм міліції..., реформуватимемо відомчу освіту..., переглянути систему професійної підготовки..., створення резерву кадрів керівної ланки..., заохочувати працівників перспективою кар'єрного зростання..., оптимізувати робоче навантаження..., реагування на заяви й повідомлення про злочини та правопорушення..., розкриття тяжких злочинів..., зміцнення підрозділів карного розшуку..., посилення протидії економічній злочинності..., провадити системну роботу з виявлення хабарників і корупціонерів..., занепокоєння викликає зростання підліткової злочинності та кількості правопорушень, скоєних проти дітей..., посилення профілактичної складової в діяльності органів внутрішніх справ..., підготовка до масштабних заходів...».

Як видно, Звернення [21] являє собою більш розгорнуті тези, вже започатковані раніше в Зверненні [20]. Разом із тим, *не можна до реформування системи МВС України відносити базові засади її діяльності* та встановлювати пріоритети у «розкритті тяжких злочинів», а також «протидії економічній злочинності», «виявленні хабарників і корупціонерів», «охороні громадського порядку, безпеці дорожнього руху та профілактиці злочинів» та ін. При цьому квінтесенсія реформування – «перетворення МВС у правоохоронне відомство європейського рівня, діяльність якого ґрунтується на підтримці громадськості» – полягає не тільки у тому, що «міліція потребує суттєвої технічної модернізації», а й у значному її фінансуванні.

Звернення Міністра внутрішніх справ до особового складу «Про взаємодію працівників ОВС із журналістами» від 08.12.2011 р. [22] є суспільно значущим, ставить за мету

«врегулювання відносин правоохоронців і журналістів при виконанні ними службових та професійних обов'язків» через «зростання кількості скарг громадян на протиправні дії працівників міліції, зокрема, й частки звернень журналістів щодо спроб перешкодити їм виконувати свої професійні обов'язки». Надзвичайно *своєчасним, але своєрідним вбачається доведення до працівників органів і підрозділів внутрішніх справ «необхідності дотримання вимог законодавства під час виконання своїх службових обов'язків*. Працівники міліції мають бути толерантними, не лише не перешкоджати, а й сприяти законній діяльності масмедіа, оскільки вони є збирачами суспільно важливої інформації, яку мають донести до широкого загалу». Хоча саме «необхідність дотримання вимог законодавства під час виконання своїх службових обов'язків» працівниками ОВС і так є їхнім прямим обов'язком, і не потребує особливого нагадування Міністра.

Як завжди, справа залишається тільки за ретельним виконанням працівниками органів внутрішніх справ вимог Міністра, тим більш, підкріплених його посиланням на ст.ст.171-а та 365 Кримінального кодексу України.

Останнє Звернення колегії Міністерства внутрішніх справ України до особового складу органів внутрішніх справ України та військовослужбовців внутрішніх військ від 07.02.2012 р. [23] констатує стан криміногенної ситуації в державі та у зв'язку з цим присвячене доведенню до особового складу низки висунутих завдань.

Зокрема, вимагається «максимально наблизити свою діяльність до потреб громадян..., рішуче і безкомпромісно протидіяти злочинності та корупції..., кожному на своїй посаді забезпечити бездоганне виконання службових обов'язків..., не допустити політизації діяльності органів внутрішніх справ..., виключити практику маніпулювання статистичними показниками та їх свідомого викривлення..., викоренити з діяльності органів внутрішніх справ будь-які кримінальні прояви..., створити в міліцейських колекти-



вах атмосферу нетерпимості до порушення прав і свобод громадян..., здійснювати невідкладні заходи Міністерства щодо радикального реформування органів внутрішніх справ..., перебудувати стиль управлінської діяльності..., постійно підвищувати свій професійний і культурний рівень..., виховувати нове покоління працівників органів внутрішніх справ та військовослужбовців внутрішніх військ..., запроваджувати в оперативно-службову діяльність найкращі взірці вітчизняного та зарубіжного досвіду..., широко інформувати громадськість і засоби масової інформації про роботу міліції..., своїми діями досягати нового сприйняття міліції в суспільстві».

Мабуть, сьогодні зарано аналізувати зміст цього Звернення, оскільки через брак часу Міністерством ще не напрацьовано якихось вагомих результатів. Разом із тим, попри особливої важливості перелічених у Зверненні завдань, *можна рекомендувати зменшення їх кількості та укрупнення – так, щоб кожний працівник системи знав їх як абетку та керувався ними в своїй діяльності*. На нашу думку, поки все ще складно пересічному працівнику ОВС орієнтуватись у переліку завдань з набором різномірних слів «наблизити..., протидіяти..., забезпечити..., не допустити..., виключити..., викоренити..., створити..., здійснювати..., перебудувати..., підвищувати..., виховувати..., запроваджувати..., інформувати..., досягати».

Підсумовуючи можна зазначити, що загальним предметом видання звернень керівництва МВС України в основному було його занепокоєння станом правопорушень і рівня злочинності в державі, доведення до суспільства думок Міністерства про політичні події та попередження щодо їх перебігу, інформування про стан реформування системи МВС України тощо.

Разом із тим, без деяких зі звернень, на нашу думку, можна було обійтись, при тому, що в державі за розглянутий період відбулось багато інших неординарних або знаменних подій, частина з яких напряму підпадали під юрисдикцію Міністерства внутрішніх справ

України, але які так і не були визнані гідними уваги МВС, і, виходячи з цього не потрапили у звернення. В цілому, потребують ретельного відбору події в державі, які гідні цього.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
2. Запит чи звернення? МВС знає правильну відповідь на це питання! [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://stop-x-files.ua.org/?p=6999>. – 05.02.2012.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Класифікатора звернень громадян» : від 24.09.2008 р., № 858 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 73. – Ст. 2461.
4. Наказ МВС України «Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства справ України» : від 10.10.2004 р., № 1177 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 43. – Ст. 2853.
5. Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Братель Сергій Григорович ; Київськ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2007. – 269 с.
6. Ткачова Т. М. Нормативно-правова регламентація процедури здійснення провадження за зверненнями громадян в органах внутрішніх справ / Т. М. Ткачова // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2011. – № 2. – С. 60–65.
7. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» : від 06.04.2011 р., № 383/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1222.
8. Електронний лист Департаменту кадрового забезпечення МВС України «Про надання відповіді на інформаційний запит» : від 04.04.2012 р., № 6/4-1839.
9. Офіційне звернення Міністра внутрішніх справ до патріарха УПЦ Володимира : від

05.10.1993 р., вих. № 4432/ВН / ГУАСМ МВС України.

10. Звернення колегії МВС України до всіх працівників органів і підрозділів внутрішніх справ / Прийнято на засіданні Колегії МВС України : від 15.05.2001 р., № 1/км/1.

11. Звернення міністра внутрішніх справ генерал-лейтенанта міліції М.В. Білоконя до працівників органів внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dlib.eastview.com/browse/doc/5347912>. – 02.10.2003.

12. Звернення міністра внутрішніх справ України до громадян України : від 18.11.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://mvsinfo.gov.ua/official/2004/11/111904\\_3.html](http://mvsinfo.gov.ua/official/2004/11/111904_3.html).

13. Звернення в.о. Міністра внутрішніх справ України генерал-лейтенанта міліції Жука В.О. до українського народу : від 24.12.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://mvsinfo.gov.ua/official/2004/12/122404\\_3.html](http://mvsinfo.gov.ua/official/2004/12/122404_3.html).

14. Звернення Колегії міністерства внутрішніх справ України до особового складу органів внутрішніх справ та громадськості [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://mvsinfo.gov.ua/official/2006/05/220506\\_2.html](http://mvsinfo.gov.ua/official/2006/05/220506_2.html). – 22.05.2006.

15. Звернення Міністра внутрішніх справ України В.П.Цушка з нагоди Дня міліції України : від 20.12.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zito.mvs.gov.ua/?page=3&id=144>.

16. Звернення Міністра внутрішніх справ до особового складу органів і підрозділів МВС України : від 07.06.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.press.cv.ua/news/3235>.

17. Звернення Міністерства внутрішніх справ України до членів виборчих комісій : від 17.12.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.if.ua/news/2456.html>.

18. Міністерство внутрішніх справ України зробило звернення щодо святкування Міжнародного дня солідарності трудящих : від

30.04.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.yurist-online.com/news/kmu/5291>.

19. Звернення МВС України до працівників торгівлі : від 30.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravda.if.ua/news-16641.html>.

20. Звернення міністра внутрішніх справ України А.В. Могильова до працівників органів внутрішніх справ : від 02.05.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/524403>.

21. Звернення міністра внутрішніх справ України Віталія Юрійовича Захарченка до особового складу органів внутрішніх справ : від 15.11.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.univd.edu.ua/index.php?id=617&lan=ukr>.

22. Звернення Міністра внутрішніх справ до особового складу «Про взаємодію працівників ОВС із журналістами» : від 08.12.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/709257>.

23. Звернення колегії Міністерства внутрішніх справ України до особового складу органів внутрішніх справ України та військовослужбовців внутрішніх військ : від 07.02.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/723259>.

24. Опозиція в Україні: стан, умови, діяльності, відносини з владою // Національна безпека і оборона. – 2011. – № 7–8. – С. 2–72.

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

26. Закон України «Про вибори Президента України» : від 05.03.1999 р., № 474–XIV // ВВР України. – 1999. – № 14. – Ст. 81.

27. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/конституція>.

28. Кабаченко Н. В. Дитяча бездомність в Україні / Кабаченко Н. В. // Наукові записки НаУКМА. – 2010. – Т. 110: Педагогічні, психологічні науки та соціальна робота. – С. 60–65.

*Зозуля І. В. Звернення керівництва МВС України як особлива форма його діяльності / І. В. Зозуля // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 278–288 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12zivfid.pdf>*

Виконано аналіз звернень керівництва Міністерства внутрішніх справ України, що були видані за часи незалежності держави; висунуті зауваження та пропозиції щодо удосконалення такої форми діяльності.

\*\*\*

*Зозуля І.В. Обращения руководства МВД Украины как особая форма его деятельности*

Выполнен анализ обращений руководства Министерства внутренних дел Украины, изданных за время независимости государства; выдвинуты замечания и предложения по усовершенствованию такой формы деятельности.

\*\*\*

*Zozulja I.V. Allocation Guidelines Ministry of Internal Affairs as a Special Form of Its Activities*

The analysis of allocation of the Ministry of Internal Affairs published in the time of independence of the state, put forward comments and suggestions to improve this form of activity.