

УДК 351.74(477)

**Ф.Ф. КРАСНОЯРОВ**, Державний науково-дослідний інститут внутрішніх справ України

## **УДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДІВ УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ**

*Ключові слова:* методи управління, органи внутрішніх справ, реформування, євроінтеграція

Питання євроінтеграції є досить складним і потребує проведення значних реформ, як в економічній галузі, так і у галузі управління, зокрема і органами внутрішніх справ (далі – ОВС). У світлі останніх подій, що відбуваються в Україні, питання щодо правого забезпечення методів управління органами внутрішніх справ постало як ніколи нагальною потребою. Проте, відмова Президента України на Саміті у Вільнюсі, що відбувся 28–29.11.2013 р., від підписання Угоди про асоціацію з ЄС не є вирішальним фактором щодо «кроку назад» у процесі євроінтеграції. Так, якщо проаналізувати чинну систему методів управління більшості суспільних сфер, можна дійти висновків про їх невідповідність європейським стандартам, і, як наслідок, неготовність до повноцінного процесу євроінтеграції.

Реакція органів державної влади на акцію протесту під назвою «Євромайдан» стала своєрідною демонстрацією в узагальненому вигляді недоліків методів управління органами внутрішніх справ, зокрема щодо реакцій на соціальні протести на загальнодержавному рівні. Саме зазначений провальний іспит став своєрідною «лакмусовою смужкою» щодо незадовільного стану внутрішньої безпеки в Україні загалом. Також відзначилася значною вразливістю та незахищеністю сфера інформаційної безпеки, яка є одним з об'єктів охорони служб ОВС. Так, під час підготовки до акцій Євромайдану спостерігалися масові атаки на

інтернет-аккаунти та сторінки представників окремих політичних сил та ЗМІ, що є прямим порушенням норм Конституції України. В свою чергу, використання таких незаконних методів викликає запитання про їх легітимність, і як наслідок, ефективність управління органами внутрішніх справ загалом.

Питання реформування управління ОВС відповідно до європейських стандартів було предметом дослідження багатьох вчених, зокрема їх досліджували такі вчені, як: Ю.П. Битяк, О.П. Данильян, О.Г. Дзьобань, В.П. Колісник, С.І. Максимов, А.М. Онупрієнко, Т.М. Слінько, З.Д. Чуйко та інші. Організаційно-правові засади діяльності Міністерства внутрішніх справ України щодо європейської інтеграції окремо вивчалися в дослідженні М.Н. Курка. Проте, враховуючи важливість реформування управління органами внутрішніх справ України, постає нагальна потреба більш детального вивчення шляхів вдосконалення системи відповідних методів щодо їх відповідності європейським нормам, стандартам і, загалом – принципам адміністративного управління. Тому метою даної статті є окреслення напрямів реформування методів управління органами внутрішніх справ у контексті євроінтеграційних процесів в Україні. Для досягнення поставленої слід виконати наступні наукові завдання: дослідити особливості та визначити недоліки сучасних методів управління органами внутрішніх справ; узагальнити шляхи реформування зазначених методів через призму сучасних євроінтеграційних процесів в Україні.

Задля досягнення цілей адміністративної реформи, зокрема у сфері європейської інтеграції, яка би відповідала стандартам демократичної правової держави, галузь внутрішніх справ, як показала практика, потребує реформування з метою створення дійсно ефективною системи її державного управління. Так, наприклад, М.Н. Курко, виходячи із підходу до широкого тлумачення поняття «державне управління», пов'язує якість реалізації Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу, а також належного виконання

Україною зобов'язань, пов'язаних з членством в ЄС саме із реформуванням системи управління органами внутрішніх справ, що узгоджується з копенгагенськими критеріями [1].

Зокрема, співробітництво в правоохоронній сфері згідно положень Плану дій Європейського Союзу в галузі юстиції та внутрішніх справ передбачає: 1) розвиток співробітництва між Європолем та відповідними українськими органами відповідно до Конвенції про Європол та інших подібних рішень Європейської ради згідно з положеннями спільної стратегії ЄС щодо України; 2) розроблення спільних методів аналізу ризику з метою використання у правоохоронних заходах та заходах попередження злочинів; 3) продовження підготовки співробітників українських правоохоронних органів до рівня стандартів ЄС [2].

З приводу реформування системи управління ОВС України до європейської моделі, серед науковців превалює позиція про те, що жоден із запроваджених МВС України заходів, спрямованих на розвиток, реорганізацію чи реформування діяльності системи Міністерства, не узгоджувався з громадськістю. Через те, навряд чи може суспільство бути впевненим у реальній спроможності того ж МВС України «протистояти злочинності та корупції в державі» [3, с.178].

З цього приводу влучним є теза про те, що джерелами всеосяжної системної кризи сучасного суспільства є політична і правова неупорядкованість, неорганізованість і неефективність системи управління, невідповідність методів і засобів управління структурі соціальної системи, державного і суспільного устрою, що, в свою чергу, обумовило перекося в сферах правоохоронної, правозастосовної та правотворчої діяльності [4, с.23]. Таким чином, підкреслюється діалектична взаємозалежність між ефективністю використання форм та методів управління та загального стану забезпечення правопорядку в державі відповідними правоохоронними органами.

Деякі кроки в напрямку подолання окресленого стану справ вже зроблено. Так, поло-

ження Проекту Комплексного плану заходів підвищення ефективності діяльності системи МВС на 2013–2014 роки передбачає налагодження партнерських відносин між її працівниками і населенням. Тому рівень довіри громадян до органів внутрішніх справ є одним з головних критеріїв оцінювання їх роботи. Водночас, у даному документі зазначено, що Міністерством внутрішніх справ уживаються заходи щодо подолання негативних тенденцій у стосунках з громадянами: створюється прозора система обліку їх звернень та оперативного реагування на них, долається підґрунтя гонитви за показниками, розширюється суспільний діалог, зокрема через громадські ради при МВС, ГУМВС, УМВС, удосконалюються система добору кадрів і запобігання корупції, форми інформування громадян про діяльність міліції [5].

Якщо розглянути реальний стан справ, то він видається діаметрально протилежним окресленим декларативним положенням. На нашу думку, в сучасних умовах складається досить неоднозначна ситуація щодо закріплення на загальнодержавному рівні ролі органів внутрішніх справ. Адже, з одного боку, основним завданням представників зазначених органів є забезпечення громадського порядку та спокою, з іншого – дії щодо припинення протиправних дій з боку провокаторів, які можуть бути охарактеризовані як напад на мирні зібрання. Як нагальний приклад, можна згадати ситуацію щодо атаки будівлі Адміністрації Президента, в результаті чого постраждало 156 правоохоронців, 126 з яких госпіталізовано, 4 – у важкому стані [6].

Як відомо захоплення учасниками акцій приміщень Адміністрації Президента, Київської держадміністрації, будинку профспілок, Жовтневого палацу поряд із заподіянням працівникові правоохоронного органу побойів, легких або середньої тяжкості тілесних ушкоджень, як і погроза вбивством, насильством або знищенням чи пошкодженням майна щодо працівника правоохоронного органу у зв'язку з виконанням цим працівником службових обов'язків є прямим порушенням норм

законодавства України. За окреслені правопорушення передбачено застосування заходів адміністративної відповідальності згідно положень статей 184-1, 185, 185-1, 185-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення [7], за більш тяжкі наслідки – згідно кримінального відповідно, а саме на підставі ст.ст.341, 342, 345, 352 Кримінального кодексу України [8].

Обрання подальшого напрямку діяльності та координації підрозділів, що входять до структури ОВС України, набуло на даний момент вже не тільки адміністративно-розпорядчого характеру, а, більшою мірою, політичного. Так, прийнявши рішення про притягнення до відповідальності зазначених активістів, керівництво ОВС, у свою чергу, може відверто засвідчити про неефективність діяльності своїх спецпідрозділів і, як наслідок, системи управління ОВС в цілому.

Так, основними завданнями діяльності ОВС є: 1) забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; 2) запобігання правопорушенням та їх припинення; 3) охорона і забезпечення громадського порядку; 4) виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; 5) забезпечення безпеки дорожнього руху; 6) захист власності від злочинних посягань; 7) участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків (ст.2) [9]. Для того, щоб ці завдання були виконані, методи переконання, заохочення й примусу, що, на думку В.К. Колпакова, що є визначальними методами управління й боротьби з правопорушеннями, повинні розумно поєднуватися, тобто не протистояти одне одному, а доповнювати, підпорядковуватись загальним завданням керівного впливу. В інакшому випадку, як зазначає вчений, «перебільшення ролі того чи іншого методу керівництва неухильно призводить до соціальних дисонансів, до порушення норм законності» [10, с.188–189].

Таким чином, у даній ситуації нагально постає питання: «Які саме методи управління потрібно обрати – попереджувальні чи примусові, відповідно?» Саме від обрання правильного рішення, що враховуючи ситуацію, яка склалася в країні, є дійсно, стратегічним, залежатиме подальша доля управління внутрішніми справами в Україні.

В теорії адміністративного права методи державного управління визначають, як способи і засоби впливу органів державного управління чи посадових осіб на керовані об'єкти [11, с.175; 12, с.121]. Досить цікавим є підхід Р.О. Кукурудз та Т.Ю. Кукурудз щодо визначення адміністративних методів управління, що як відомо, превалюють в галузі управління ОВС, як вплив на об'єкт управління шляхом встановлення їх прав, обов'язків, через систему наказів, що спираються на систему підпорядкування, владні повноваження [12, с.124]. Дане визначення є узагальнюючим, та поєднує ознаки впливу не тільки методів, а і форм управління на відповідну сферу відносин.

Метод в управлінні ОВС – це засіб вибору правильної, реально доступної цілі в кожний визначений момент, який, в свою чергу, повинен використовуватися як «орієнтир» при встановленні досягнення цілей, коригування нормативів, розподілу ресурсів [13, с.9]. Даним визначенням підкреслюється динамічність методів в системі управління ОВД, а також їх ціле утворюючу функцію.

В.К. Колпаков методами будь-якої діяльності визначає методи державного управління, як різноманітні способи, прийоми і засоби цілеспрямованого впливу органів управління та їх посадових осіб на свідомість, волю і поведінку керованих [10, с.185]. При цьому вчений підкреслює роль саме адміністративно-правового забезпечення такого управління, адже методи державного управління повинні бути чітко регламентовані на законодавчому рівні у відповідних положеннях адміністративно-правових актів. Адже, від процесу удосконалення методів управління безпосередньо залежить підвищення ефективності управління

на загальнодержавному рівні в цілому, що, в свою чергу, визначає якісний бік управління.

При цьому, згадані автори наголошують, що задля досягнення соціально позитивного результату ідеологія державної політики повинна будуватися з урахуванням основної ролі саме переконання серед інших методів державного управління, що, в свою чергу матиме результатом – створення громадської думки з конкретного питання державної політики [11, с.175]. Дана теза виглядає досить утопічною з огляду на сучасний розвиток подій, проте, на наш погляд, дійсно, має слугувати орієнтиром для обрання дійсно ефективного вирішення згаданої нами на початку статі ситуації.

Так, якщо звернутися до історії, під час революції у Франції в травні 1968 префект поліції Парижа М. Ерімей самостійно здійснював оперативне керівництво столичної поліцією, не завжди погоджуючи свої рішення з міністром внутрішніх справ К. Фуше, виступаючи, наприклад, проти ідеї уряду використовувати армію для придушення народного повстання. За приклад можна використати вмиле та цілком логічне використання таких методів управління, що будувалися на основі діалогу з демонстрантами, уникнення вуличних зіткнень поліції з маніфестантами і погодження з ними маршруту демонстрацій. Такі управлінські рішення були продиктовані розумінням того, що заборони демонстрацій і репресії призводять до наростання протестної хвилі [14, с.153].

Аналізуючи положення адміністративного законодавства, що регулює галузь управління ОВС, можна дійти висновку про значну невідповідність не тільки принципам Європейського права, але й значним суперечностям, недолікам та колізіям всередині системи правових норм. Зазначене призводить до зниження ефективності управління у зазначеній сфері, що має наслідком розповсюдження такого негативного явища, як правовий нігілізм, недовіри органам державної влади в цілому, що і призводить до таких крайнощів, як мітинги протесту та масові заворушення.

Відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ України, дане Міністерство входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також з питань формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів (абзац 2 пункту 1 Положення [15]).

Відповідно, можна виділити конкретні методи управління ОВС по кожному конкретному напрямку діяльності згідно зазначеного переліку напрямів діяльності МВС України. Так, у звичайних умовах у діяльності МВС України використовуються такі адміністративно-попереджувальні заходи, як, наприклад, перевірка документів, що здійснюється з метою визначення особистості конкретної особи; безперешкодний вхід у житлові приміщення громадян, які перебувають під адміністративним наглядом; відвідання підприємств, закладів, організацій для виконання профілактичних функцій; заборона або обмеження у встановленому порядку руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів з метою забезпечення громадської безпеки; тимчасова заборона (обмеження) доступу громадян на окремі ділянки місцевості або об'єкти з метою забезпечення громадського порядку і громадської безпеки тощо та ін.

Для забезпечення необхідного правопорядку за надзвичайних умов, до яких, зокрема, можна віднести масові заворушення, застосовуються адміністративно-попереджувальні заходи, що регламентуються, наприклад положеннями Закону України «Про правовий

режим надзвичайного стану» від 16.03.2000 р. [16].

Прикладом можуть слугувати так звані «кольорові революції», під час яких використання репресивних заходів призводило до значних жертв і загострення конфлікту [17]. Можна провести аналогію між тим, що відбувається наразі в Україні з подіями «Динної революції» в Киргизії у 2010 році. Так, внаслідок зіткнень біля будівля Уряду, міліцією та військами було відкрито вогонь по мітингувальникам, також відомі факти про застосування снайперської атаки у вигляді прицільного вогню по беззбройним людям. Використання таких відверто диктаторських методів призвело до загибелі 84 людини, поранених нараховувалося більше 1500 осіб [18].

Так, дійсно, метод державного примусу є невід'ємною складовою системи методів в галузі управління внутрішніми справами. Авторитарний характер заходів примусу є беззаперечним, але, як вже було зазначено, він досить активно використовується у більшості держав, як найнеобхідніший засіб управління своїми справами. Так як він є найжорсткішим засобом впливу, застосовувати його належить у поєднанні з іншими прийомами. Важлива (хоча й не єдина) функція державного примусу – правоохоронна, що полягає в локалізації, нейтралізації, недопущенні правопорушень. Тому державний примус традиційно розглядають з позицій захисту сформованих державою правовідносин і забезпечення неухильного й точного виконання юридичних норм конкретних галузей права [11, с.190].

Підсумовуючи наведені вище недоліки в системі управління ОВС, можна дійти висновку, що вирішення завдання реформування зазначеної сфери має здійснюватися, в першу чергу, через належне правове забезпечення даного процесу. Виходячи із зазначеного, система законодавства, що складає предмет адміністративно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ, потребує впорядкування, гармонізації та приведення у відповідність до положень відповідних принципів права.

При цьому пропонуємо, по-перше, використовувати більш ефективні методи управління досить складною ситуацією, що склалася нині в країні, що є основним завданням МВС України. З цією метою необхідно посилити роль окреслених нами адміністративно-попереджувальних методів, по-друге, вдосконалити порядок їх застосування на нормативному рівні, закріпивши їх окремим положенням МВС України.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Курко М. Н. Діяльність Міністерства внутрішніх справ України щодо європейської інтеграції: організаційно-правові засади: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Курко Микола Нестерович. – Харків, 2004. – 229 с.
2. План дій Європейського Союзу в галузі юстиції та внутрішніх справ / погодж. на IV засіданні Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС : від 12.12.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\_494.
3. Зозуля І. В. Європейська модель поліції (міліції) як мета сягання у реформуванні ОВС України: доктринальний підхід / І. В. Зозуля // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2008. – № 19. – С. 177–189.
4. Иманкулов Т. И. Организация деятельности органов внутренних дел столичного города по обеспечению правопорядка: на материалах ГУВД г. Бишкека – столицы Кыргызской Республики: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.11 / Иманкулов Тимур Иманкулович. – Москва, 2009. – 408 с.
5. Проект комплексного План заходів з формування позитивного іміджу органів внутрішніх справ України на 2013–2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/839714>.
6. Виступ міністра внутрішніх справ України Віталія Захарченка на брифінгу з приводу подій, які відбулися у Києві 30 листопада та 1 грудня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://crime.unian.net/ukr/detail/197298>.

7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
8. Кримінальний кодекс України : від 05.04.2001 р., № 2341–III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
9. Закон України «Про міліцію» : від 20.12.1990 р., № 565–XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12>.
10. Колпаков В. К. Адміністративне право України : навчальний посібник / Колпаков В. К. – Київ : Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.
11. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: основні поняття : навч. посіб. / Стеценко С. Г. – Вид. 2-ге, перероб. та доп. – Київ : Атіка, 2009. – 640 с.
12. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоець. – Київ : Істина, 2010. – 480 с.
13. Четвертиков В. С. Основы управления в органах внутренних дел : учеб. пособие / Четвертиков В. С., Четвертиков В. В. – М. : Новый юрист, 1997. – 128 с.
14. Кукаркин П. А. Министерство внутренних дел Франции в политических кризисах Пятой республики: дис. ... кандидата ист. наук : 07.00.00, 07.00.03 / Кукаркин Павел Александрович. – Москва, 2011. – 285 с.
15. Положення про Міністерство внутрішніх справ України / затв. Указом Президента України : від 06.04.2011 р., № 383/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/383/2011>.
16. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» : від 16.03.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>.
17. Цветная революция [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Цветная\\_революция](https://ru.wikipedia.org/wiki/Цветная_революция).
18. Убили, чтобы не стал оппозиционером [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gazeta.ru/politics/2013/02/12\\_a\\_4962877.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2013/02/12_a_4962877.shtml). – 02.02.12.

*Краснояров Ф. Ф. Удосконалення методів управління органами внутрішніх справ у контексті євроінтеграційних процесів в Україні / Ф. Ф. Краснояров // Форум права. – 2014. – № 2. – С. 223–228 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2014\\_2\\_40.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_2_40.pdf)*

Проаналізовано сучасний стан методів управління в галузі внутрішніх справ, їх особливості та недоліки, узагальнено шляхи реформування їх системи через призму євроінтеграційних процесів в Україні.

\*\*\*

*Краснояров Ф.Ф. Усовершенствование методов управления органами внутренних дел в контексте евроинтеграционных процессов в Украине*

Проанализировано современное состояние методов управления в области внутренних дел, их особенности и недостатки, обобщены пути реформирования их системы через призму евроинтеграционных процессов в Украине.

\*\*\*

*Krasnojarov F.F. Improved Management of the Internal Affairs Agencies in the Context of European Integration Processes in Ukraine*

The current state of the methods of management in the field of Interior were analyzes, their features and shortcomings, generalized ways of reforming their systems in the light of European integration processes in Ukraine.