

терством внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://orthodox.org.ua/uk/node/7416>.

8. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

9. *Стеценко С.Г.* Адміністративне право України: Навч. посіб. – К., 2008.

10. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР: Постанова Кабінету Міністрів Української РСР від 29 липня 1991 р. № 114 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=114-91-%EF>.

11. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 22 березня 2005 р. №181 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 21. – Ст. 1159.

12. *Савельєв О.С.* Професіоналізм як основна оціночна категорія діяльності працівників органів внутрішніх справ при проведенні їх атестації // Науковий вісник Національної академії державної податкової служби України. – 2005. – № 4. – С. 253-261.

13. *Бурлака О.С.* Проблемні питання оскарження та опротестування висновків атестації // Адміністративне право і процес: шляхи вдосконалення законодавства і практики: Зб. матер. наук.-практ. конф. / Ред. кол.: О.М. Джужа, В.М. Дзюба, С.Г. Стеценко та ін. – К., 2006.

14. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22.02.2006 № 3460-IV // ВВР. – 2006. – № 29. – Ст. 245.

15. *Синявська О.Ю.* Засоби забезпечення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України (організаційно-правові питання): Дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2000.

16. *Колюка М.М.* Сутність та особливості службової дисципліни в органах внутрішніх справ // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. – Х., 2002. – Вип. 54. – С. 90-94.

17. *Бугайчук К.Л.* Відмежування адміністративних проступків від інших правопорушень // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Спецвипуск. – С. 54-58.

*Надійшла до редакції 14.11.2011*

**Ю.В. Фомін**

здобувач

*(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)*

УДК 351.74(477)

## **НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ ЯК СКЛАДОВОГО ЕЛЕМЕНТУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ**

Визначено стратегічну мету та пріоритетні завдання реформування органів внутрішніх справ України як складового елемента публічної адміністрації. Розкрито зміст напрямів реформування, реалізація яких сприятиме вдосконаленню діяльності органів внутрішніх справ України та виведенню її на якісно новий рівень відповідно до європейських стандартів публічного адміністрування.

**Ключові слова:** публічна адміністрація, органи внутрішніх справ України, реформування, вдосконалення, оптимізація, європейські стандарти.

Определяется стратегическая цель и приоритетные задачи ре-

формування органів внутрішніх дел України как составляющего элемента публичной администрации. Раскрывается содержание направлений реформирования, реализация которых будет способствовать усовершенствованию деятельности органов внутренних дел Украины и выведению ее на качественно новый уровень в соответствии с европейскими стандартами публичного администрирования.

*Ключевые слова:* публичная администрация, органы внутренних дел Украины, реформирование, усовершенствование, оптимизация, европейские стандарты.

The strategic purpose and priority tasks of the reformation the organs of internal affairs of Ukraine, as the element of public administration, has been certained. The maintenance of directions of the reformation, realization of which will promote to the improvement of activity of organs of internal affairs of Ukraine and leading out of it on the high-quality new level in accordance with the European standards of public administration, has been exposed.

*Keywords:* public administration, organs of internal affairs of Ukraine, reformation, improvement, optimization, European standards.

**Постановка проблеми.** Європейська інтеграція сьогодні виступає одним із стратегічних пріоритетів державної політики України. Необхідність здійснення країнами – претендентами на вступ до Європейського Союзу відповідних трансформаційних заходів, у тому числі в адміністративній сфері, зумовлена вимогами Європейського Союзу, які відображені у Копенгагенських та Мадридських критеріях. Одним із критеріїв, відповідати яким в обов'язковому порядку зобов'язані усі країни – претенденти на вступ до ЄС, постає перебудова адміністративних структур країни-заявника. Під перебудовою адміністративних структур розуміється впорядкування (реформування) системи центральних органів виконавчої влади, підвищення ефективності їх функціонування, формування, у разі необхідності, нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління у сфері публічної влади. Основною метою реформування органів виконавчої влади в Україні є формування ефективної системи публічної адміністрації, яка надаватиме якісні публічні послуги на рівні загальноєвропейських стандартів, забезпечуватиме оптимальне використання публічних засобів, буде здатна своєчасно та адекватно реагувати на зовнішньополітичні, соціально-економічні виклики та загрози.

На сьогодні особливої значущості та актуальності набуває забезпечення на належному рівні європейської безпеки, гарантування безпеки та добробуту громадян, забезпечення їх прав і свобод, боротьба зі злочинністю, підтримання належного правопорядку в суспільстві. Важливою гарантією правопорядку та законності є правоохоронна діяльність держави, яка здійснюється через систему органів внутрішніх справ. Таким чином, зважаючи на процес реформування публічної адміністрації в Україні, можемо констатувати особливу актуальність необхідності дослідження пріоритетних напрямів реформування діяльно-

сті органів внутрішніх справ України – органу публічної адміністрації, що посідає провідне місце в охороні громадського порядку, забезпеченні громадського порядку, боротьбі зі злочинністю, забезпеченні прав і свобод людини та громадянина.

Таким чином, метою роботи було визначено аналіз пріоритетних напрямів реформування органів внутрішніх справ України як складового елемента публічної адміністрації.

Новизна роботи полягає в тому, що це одне з перших комплексних досліджень особливостей сучасного етапу реформування органів внутрішніх справ України як складового елемента публічної адміністрації, в якому визначено стратегічну мету та пріоритетні завдання реформування органів внутрішніх справ України, розкрито зміст напрямів реформування, реалізація яких сприятиме вдосконаленню діяльності органів внутрішніх справ України та виведенню її на якісно новий рівень відповідно до європейських стандартів публічного адміністрування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Слід зазначити, що керівництвом держави та Міністерства внутрішніх справ України було проголошено про нагальну потребу реформування всієї системи органів внутрішніх справ та необхідність розробки Концепції реформування всієї системи правоохоронних органів України [1]. Безперечно, прийняття зазначеної Концепції стане виправданим і необхідним заходом, що визначить стратегічні завдання та головні напрями подальшого реформування [2]. Таким чином, з прийняттям рішення про необхідність розробки проекту Концепцію реформування всієї системи правоохоронних органів України розпочато якісно новий етап реформування органів внутрішніх справ (далі – ОВС України).

Головною метою сучасного етапу реформування ОВС України має стати вдосконалення системи та структури ОВС України, критичний перегляд їх функцій і повноважень, оптимізація штатної чисельності ОВС України, налагодження ефективного контролю за діяльністю ОВС України (у тому числі громадського), упровадження нової ідеології відносин із населенням на засадах пріоритетності прав та інтересів людини, зміцнення кадрового потенціалу, розробка сучасних механізмів мотивації працівників ОВС України, підвищення соціального статусу працівників ОВС України.

До числа пріоритетних завдань реформування ОВС України належать такі:

- забезпечення планомірного переходу від виконання ОВС України притаманних радянському періоду каральних функцій до соціально-сервісних, орієнтованих на пріоритетне забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення безпечних умов життя;

- подолання громіздкості структури ОВС України, усунення дублювання функцій окремим підрозділами. Слід зазначити, що загальне концептуальне бачення подальшого реформування органів виконавчої влади (публічної адміністрації), у тому числі правоохоронних органів, викладено в Указі Президента України «Про оптимізацію си-

стеми органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085 [4];

- здійснення структурних перетворень не шляхом масштабних скорочень особового складу працівників ОВС України, а в результаті оптимізації завдань та функцій органів внутрішніх справ;

- усунення колізій в законодавстві, що регламентує діяльність ОВС України.

Враховуючи стратегічну мету та пріоритетні завдання реформування органів внутрішніх справ України, слід зазначити, що реформування ОВС України має здійснюватися за такими напрямками:

- створення нормативно-правової бази, що регламентуватиме діяльність ОВС України;

- формування інститутів та організаційних структур ОВС України;

- кадрове забезпечення ОВС України;

- наукове забезпечення функціонування ОВС України;

- фінансове та матеріально-технічне забезпечення ОВС України.

Зважаючи на надзвичайну важливість кожного із вищезазначених напрямів реформування ОВС України, вважаємо за необхідне розкрити зміст напрямів реформування, без втілення в життя яких досягти істотного вдосконалення діяльності ОВС України та виведення її на якісно новий рівень відповідно до європейських стандартів публічного адміністрування неможливо.

Розробка та прийняття відповідної нормативно-правової бази, що регламентуватиме діяльність ОВС України, постає одним із першочергових напрямків реформування, оскільки реформування органів внутрішніх справ України має спиратися на відповідні нормативно-правові акти, які визначають завдання та функції тієї чи іншої правоохоронної структури, її місце і роль у системі органів публічної адміністрації, принципи діяльності.

Слід звернути увагу, що останнім часом спостерігається активна законодавча діяльність, спрямована на вдосконалення чинної нормативно-правової бази регулювання діяльності ОВС України, приведення її у відповідність до європейських стандартів у правоохоронній сфері. Але в той самий час можна дійти висновку, що на сьогодні в Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би чітко визначив поняття та структуру органів внутрішніх справ України, їх завдання, функції та основні напрямки діяльності; порядок взаємодії підрозділів внутрішніх справ між собою та з іншими органами публічної адміністрації; умови і межі застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї; основи проходження служби в органах внутрішніх справ; засади соціально-правового захисту працівників органів внутрішніх справ; основи фінансово-матеріального забезпечення; порядок нагляду та контролю за діяльністю органів внутрішніх справ тощо.

На практиці за основу для характеристики правового статусу органів внутрішніх справ береться Закон України «Про міліцію», що є необґрунтованим, оскільки міліція є лише одним, хоча і найбільшим за обся-

гом виконуваних завдань та функцій, кількістю працівників, служб та підрозділів, структурним підрозділом органів внутрішніх справ України [5, с. 11]. Дослідження правового статусу ОВС України виключно з урахуванням правового статусу міліції є неповним, а пропозиції щодо вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ, вироблені з урахуванням перспективних напрямків підвищення ефективності діяльності міліції, не призведуть до очікуваного ефекту. Отже, вважаємо, що необхідно розробити та прийняти спеціальний нормативно-правовий акт, положення якого б всебічно регламентували діяльність ОВС України як структурного елемента публічної адміністрації. На нашу думку, прийняття Закону України «Про органи внутрішніх справ України» сприятиме усуненню прогалин у чинному національному законодавстві.

Під час розробки нормативно-правової бази, що регламентуватиме діяльність ОВС України, особливу увагу також слід звернути на необхідність подальшого підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ України щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, охорони та захисту прав, свобод та законних інтересів громадян, створення належних умов для нормального функціонування державних та громадських установ. Зважаючи на це, особливої актуальності та значущості набуває необхідність прийняття Закону України «Про охорону громадського порядку».

Особливу увагу в рамках даного Закону слід звернути на особливості охорони громадського порядку при ускладненні оперативної обстановки, зокрема під час масових заворушень. Так, з метою удосконалення правового регулювання діяльності ОВС України з ліквідації масових заворушень пропонуємо такі заходи:

- узгодити та привести до єдиного розуміння типи масових заворушень;
- систематизувати нормативно-правові акти, які регулюють діяльність підрозділів органів внутрішніх справ щодо ліквідації масових заворушень, що дозволить покращити їх використання в екстремальних умовах;
- розробити типові інструкції діяльності конкретних органів, підрозділів внутрішніх справ щодо ліквідації масових заворушень;
- розробити та впровадити програми із запобігання виникненню масових заворушень та підвищення стійкості функціонування об'єктів господарювання.

Одним із пріоритетних завдань розвитку становлення України як правової, демократичної держави шляхом досягнення європейських стандартів у галузі публічного адміністрування є формування позитивного іміджу правоохоронних органів (зокрема органів внутрішніх справ України). На нашу думку, з метою підвищення іміджу ОВС України необхідно:

- вжити заходів щодо координації діяльності прес-центрів і центрів громадських зв'язків ОВС України з метою висвітлення у засобах масової інформації відомостей про заходи, які здійснюють ці

органи, для формування в свідомості громадськості поваги до їх діяльності та працівників;

- запровадити систематичні виступи-звіти працівників ОВС України перед населенням через ЗМІ з метою об'єктивного інформування населення про причини масових заворушень, їх організаторів та активних учасників, вжиті щодо них заходи та стан обстановки;

- розробити дієвий механізм взаємодії з редакційними колективами інформаційних агентств та друкованих періодичних видань з метою їх залучення до висвітлення діяльності ОВС України (брифінги, прес-конференції, «круглі столи», «прямі лінії» телефонного зв'язку, Інтернет-конференції тощо).

Слід звернути увагу, що протягом тривалого часу діяльність органів публічної адміністрації (які раніше мали назву – органи виконавчої влади), зокрема органів внутрішніх справ, мала суто розпорядницький, примусовий, а іноді й каральний характер. Але стрімка демократизація суспільних відносин в Україні, втілення в практику діяльності правоохоронних органів пріоритету прав, свобод та законних інтересів особи над державними актуалізують перегляд основної мети їх діяльності, якою повинно стати обслуговування суспільства і його потреб [6, с. 3]. Досягти цього неможливо без істотної модернізації взаємовідносин громадян з державними органами, зокрема з органами внутрішніх справ, відходу від радянської моделі правоохоронної діяльності з її суто каральною, а не публічно-сервісною складовою.

Слід зазначити, що на сьогодні в Україні існує значна кількість проблем у сфері надання якісних адміністративних послуг органами внутрішніх справ. Вважаємо, що це в першу чергу зумовлено недосконалою адміністративно-правовою базою, положення якої не завжди враховують потреби та інтереси приватних осіб під час регулювання їх відносин з органами публічної адміністрації (у тому числі органами внутрішніх справ). На нашу думку, вирішення на законодавчому рівні існуючих недоліків в організації діяльності ОВС України щодо якісного надання адміністративних послуг сприятиме реальному закріпленню прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб як найвищої соціальної цінності; надасть змогу розглядати діяльність органів внутрішніх справ як публічно-сервісну, а не як карально-репресивну, що є позитивно виправданою практикою діяльності публічної адміністрації, у тому числі поліції, країн Європейського Союзу.

Слід акцентувати увагу, що формування інститутів та організаційних структур ОВС України постає одним із найбільш актуальних та найважливіших напрямів реформування органів внутрішніх справ. Як зазначається в аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень «Український досвід реформування кримінального правосуддя та правоохоронних органів», з метою демілітаризації органів внутрішніх справ доцільно віднести до структури цивільного

Міністерства внутрішніх справ України, крім поліції (зі створенням місцевої поліції в контексті подальшої адміністративної реформи та посилення значення і можливостей органів місцевого самоврядування), міграційної, слідчої служби ще і підрозділи цивільного захисту, пожежної безпеки та порятунку (нинішня назва – «з надзвичайних ситуацій» – психологічно програмує на негатив), прикордонну службу з формуванням прикордонної поліції [6, с. 30-31]. У Доповіді також вбачається доцільним реформувати внутрішні війська в Сили оперативного реагування (жандармерію) – з трансформацію від військової до правоохоронної діяльності. На часі й опрацювання питання про підпорядкування податкової міліції, яка також має стати поліцією, до системи Міністерства внутрішніх справ України. Погоджуємося з точкою зору О. Маркєєвої, О. Котелянця, О. Іжака, що є доцільним зосередити все досудове слідство в єдиному Слідчому комітеті (службі) у складі Міністерства внутрішніх справ України [6, с. 31].

Необхідно звернути увагу, що зміни в організаційно-структурній побудові ОВС України є надзвичайно важливим та складним завданням, яке вимагає поетапності, послідовності, обґрунтованості та наукового підходу, критичного переосмислення напрацювань попередніх років, використання усіх раціональних та перспективних задумів і пропозицій. Вважаємо, що лише поєднання знань кращих науковців і досвідчених практиків, безпосередньо не зацікавлених у досягненні особистісних благ, може дати очікуваний результат.

Кадрове забезпечення органів внутрішніх справ України є одним з основних засобів підвищення ефективності функціонування усієї системи органів внутрішніх справ. Актуальність оптимізації кадрового забезпечення ОВС України зумовлена тими змінами, що відбуваються у суспільстві та державі, які потребують від працівників освоєння нових знань, перерозподілу своїх життєвих ресурсів та резервів, розвитку потенційних здатностей, оволодіння новими методами з використанням новітніх наукових технологій.

Особливу увагу під час підготовки кадрів для ОВС України слід звернути на необхідність забезпечення психологічної готовності працівників органів внутрішніх справ до конкретних дій в екстремальних ситуаціях, зокрема у разі введення в державі особливого періоду та під час настання надзвичайних ситуацій або під час ліквідації масових заворушень.

Необхідно створити належні умови щодо високої мотивації працівників органів внутрішніх справ України до оволодіння знаннями, вміннями та навичками, необхідними для здійснення їх професійної діяльності у сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями тощо.

Успішне досягнення мети та якісна реалізація завдань, виконання яких покладено на ОВС України, потребують такої організації публічної адміністрації, яка б забезпечувала істотне підвищення дієвості діяльності органів внутрішніх справ України. Досягти такого станови-

ща неможливо без широкого використання наукових підходів до реформування ОВС України. Тому, на нашу думку, виникла необхідність у здійсненні таких заходів:

- суттєве поглиблення досліджень проблематики оптимізації діяльності публічної адміністрації, у тому числі органів внутрішніх справ;

- здійснення наукових досліджень проблематики, яка пов'язана з якісним покращенням організації та діяльності ОВС України, визначенням структурно-функціональних засад побудови цієї системи, шляхів оптимізації розмежування компетенції відповідних підрозділів органів внутрішніх справ України, системи контролю (у тому числі громадського) за діяльністю ОВС України;

- дослідження питання підвищення ефективності боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення прав і свобод людини та громадянина; обґрунтування важливості подальшого зміцнення партнерських відносин між органами внутрішніх справ і населенням на засадах пріоритетності прав та інтересів людини;

- вироблення системи заходів, спрямованих на підвищення рівня довіри населення до органів публічної адміністрації, у першу чергу до органів внутрішніх справ України;

- розробка сучасних механізмів мотивацій працівників ОВС України та ефективної роботи зі зміцнення соціального захисту працівників.

Вважаємо, що саме завдяки якісному науковому забезпеченню реформування ОВС України буде можливо досягти істотного вдосконалення діяльності зазначених органів, приведення їх структури та діяльності у відповідність до європейських стандартів публічного адміністрування у сфері внутрішніх справ.

Слід підкреслити, що жодну реформу не буде проведено успішно без належного фінансового та матеріально-технічного забезпечення. Так, зокрема, слід особливу увагу звернути на необхідність зменшення видатків на утримання ОВС України. Вважаємо за доцільне продовжити роботу з удосконалення системи оплати праці особового складу. З метою підвищення ефективності роботи працівників органів внутрішніх справ України слід підвищити стимулюючу роль посадових окладів у системі оплати праці, консолідувати структуру зарплати та зменшити кількість її компонентів, усунути внутрішньовідомчі розбіжності в оплаті праці працівників органів внутрішніх справ України [7, с. 80]. Однією із важливих складових матеріально-технічного забезпечення ОВС України постає розв'язання проблеми забезпечення житлом працівників органів внутрішніх справ України та членів їх сімей шляхом вдосконалення механізмів його будівництва (придбання). Таким чином, оптимізація структури та функцій ОВС України має бути здійснена з одночасним перерозподілом фінансових та матеріально-товарних потоків.

**Висновок.** На нашу думку, реформування органів внутрішніх справ України вимагає розвитку масової правової свідомості україн-



ського народу, підвищення рівня правової культури населення, подолання правового нігілізму, створення необхідних умов для набуття і використання правових знань широкими верствами населення, закріплення основних напрямів правоосвітньої діяльності і першочергових заходів щодо їх реалізації. Тільки в результаті формування високої правосвідомості і правової культури окремих громадян та всього суспільства стане можливим належним чином провести необхідні реформи в державі (адміністративну, судову, економічну).

#### *Бібліографічні посилання*

1. *Могильов А.* Ми стоїмо на позиції відходу від репресивних методів роботи і розширення соціально-сервісної складової в діяльності міліції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/mai%20n/uk/publish/article/409510>.
2. Відбулася зустріч глави держави з міністром внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/17677.html>
3. Концепція реформування правоохоронних органів України (система кримінальної юстиції): Проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrprison.org.ua/index.php?id=1285058160>
4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.
5. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ: Науково-практичний коментар / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.І. Іншина. – Х., 2011.
6. Український досвід реформування кримінального правосуддя та правоохоронних органів: Аналітична доповідь / О. Маркєєва, О. Котелянець, О. Їжак. – К., 2011.
7. *Музичук О.М., Радько Д.В.* Пропозиції щодо реформування системи ОВС // 36. наук. праць наук.-дослід. лабораторії з розроблення законодавчих та інших нормативно-правових актів навч.-наук. ін-ту психології, менеджменту, соціальних та інформаційних технологій Харків. нац. ун-ту внутр. справ за 2007 – 2009 роки. – Т. 3: Експертиза проектів нормативно-правових актів. Пропозиції та зауваження / За заг. ред. А.Т. Комзюка, М.І. Іншина, О.М. Музичука. – Х., 2010. – С. 76-88.

*Надійшла до редакції 06.10.2011*