

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ  
УПРАВЛІННЯ ВНУТРІШНІМИ СПРАВАМИ**

Управління внутрішніми справами завжди перебувало і буде перебувати у центрі зору науковців, практиків та пересічних громадян, оскільки воно, на відміну від так званих «зовнішніх справ», які відбуваються за межами (кордонами) держави, безпосередньо стосується кожної людини та громадянина, іноземного громадянина, особи без громадянства, які на постійній чи тимчасовій основі проживають (перебувають) на її території. Від ефективності такого управління, що передбачає повсякденне вирішення внутрішніх проблем суспільства та держави, узгодженості діяльності його суб'єктів, залежить реальне забезпечення виконання прямої норми Конституції України про те, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.., а забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (ст. 3) [1]. Натомість необхідно відзначити й те, що виконання вищенаведеної норми Основного закону України, на жаль, поки що залишається не повсякденною практикою, а лише далекою перспективою.

Проблемні питання управління внутрішніми справами були предметом досліджень та наукових дискусій багатьох науковців та практиків [2–4 та ін.], а їх розв'язання було започатковане вс перших програмних та концептуальних правових актах із питань реформування правоохоронної системи в цілому [5] та окремих правоохоронних органів зокрема [6], а також тими правовими актами, які стосувалися окремих напрямків протидії правопорушенням загалом [7–8] або окремих їх видів [9–11]. Проте, як влучно зазначається в українській байці, «віз і нині там», оскільки, незважаючи на досить тривалу історію незалежної України, у сфері управління внутрішніх справ існує низка проблем, розв'язання яких було розпочате іще в 90-х рр. ХХ ст., а про їх невирішення свідчить перенесення таких проблем з одного програмного (концептуального) правового акту до іншого. Наприклад, із Комплексної програми профілактики злочинності на 2001–2005 рр. [7] – у Комплексну програму профілактики правопорушень на 2007–2009 рр. [8]; із Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ від 1996 р. [6] – у Проект концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України від 2008 р. [12].

Звичайно, вирішити чи навіть перерахувати всі проблеми, які прямо чи опосередковано стосуються управління внутрішніми справами, у межах однієї статті неможливо. Це стосується, насамперед, самого поняття «управління внутрішніми справами»,

яке в широкому його розумінні охоплює всі внутрішні питання держави: охорону здоров'я, забезпечення правопорядку, будівництво, землекористування, житлово-комунальне господарство тощо. Проте в цій статті дане поняття буде вживатися стосовно тих питань, якими опікується центральний орган виконавчої влади – Міністерство внутрішніх справ (далі – МВС), тобто у вузькому його значенні.

Таким чином, метою нашого дослідження є надання науково-обґрунтованих пропозицій та рекомендацій, які сприятимуть удосконаленню управління внутрішніми справами (у вузькому його розумінні). Для досягнення поставленої мети планується вирішити такі основні завдання: охарактеризувати недоліки сучасного управління внутрішніми справами; запропонувати перелік заходів, реалізація яких зможе підвищити ефективність досліджуваного різновиду державного управління.

Перейдемо до безпосереднього виконання сформульованих вище завдань. Так, у Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. № 456, до факторів (причин та умов) необхідності реформування органів внутрішніх справ (далі – ОВС) були віднесені: 1) політичне, економічне та соціальне оновлення суспільства.., що зумовлює потребу приведення правових, організаційних, структурних та інших засад функціонування органів державної виконавчої влади у відповідність із новими умовами їх діяльності та розвитку; 2) зростання злочинності до рівня реальної загрози національній безпеці України.., що зумовлює необхідність переглянути стратегічні напрями діяльності ОВС, знайти нові підходи до організації та здійснення охорони громадського порядку і боротьби із злочинністю, які б відповідали сучасному стану та тенденціям її розвитку; 3) надмірна перевантаженість ОВС, що певною мірою пов'язана з виконанням органами внутрішніх справ багатьох функцій, які безпосередньо не стосуються охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю: кількість працівників МВС досить значна, на їх утримання витрачається багато коштів, тоді як реальною роботою, пов'язаною із захистом життя, здоров'я, прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, займається менша їх частина; 4) громіздкість структури ОВС та організації управління нею: численні підрозділи і ланки управління дублюють одна одну, що зумовлює неузгодженість функцій та паралельне їх виконання, звідси – низький вплив управлінських структур на ефективність діяльності системи; 5) відсутність законодавчого визначення поняття «органи внутрішніх справ», їхніх завдань та повноважень, структурної побудови системи МВС та інших умов їхньої діяльності [6].

Вищенаведені проблеми діяльності ОВС, крім однієї – «виконання органами внутрішніх справ багатьох функцій, які безпосе-

редньо не стосуються охорони громадського порядку та боротьби із злочинністю» [6], яку було вирішено шляхом вилучення із системи ОВС від органів та установ виконання покарань, а також від органів пожежної безпеки, залишаються не вирішеними, а отже, актуальними й досі.

Перелік проблем (недоліків) діяльності ОВС, які названо «новими викликами системи органів МВС України» і які, з нашої точки зору, доцільно об'єднати у три блоки, наведено у проекті Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України від 2008 р. [12]: 1) виникнення великої кількості нових правовідносин в економічній та соціальній сферах, які призвели до появи нових складів правопорушень та збільшення їх кількості; поширення правового нігілізму; маргіналізація значної частини населення; загрози для національної безпеки зростання тіньової економіки; зростання загрози тероризму, організованої злочинної діяльності, торгівлі людьми; високий рівень тяжких насильницьких та корисливо-насильницьких злочинів (умисних убивств, тяжких тілесних ушкоджень, розбійних нападів, грабежів); розповсюдження наркоманії, токсикоманії, алкоголізму, особливо серед молоді; поширення нелегальної міграції та незаконної діяльності мігрантів [12], які можна віднести до *загальносоціальних проблем*, що негативно впливають на управління внутрішніми справами;

2) *спеціальні, тобто внутрівідомчі проблеми*, до яких належать: збереження радянської системи органів внутрішніх справ з надмірною централізацією, мілітаризацією, бюрократизмом, авторитарно-дисциплінарною моделлю управління; відсутність дійового механізму реагування на звернення громадян, зорієнтованого, перш за все, на захист їхніх прав, свобод і законних інтересів; збереження багатьох формальних показників у роботі, наслідком чого є застосування тортур, необґрунтовані затримання громадян, інші порушення законності; політизованість та значна корумпованість особового складу; низький рівень довіри населення до міліції, критичні оцінки з боку міжнародних експертів; хронічне недофінансування системи органів МВС з боку держави, складні умови праці, невідповідність рівня заробітної платні обсягам інтелектуальних, нервових, фізичних зусиль її працівників, зниження рівня соціальної захищеності, які призвели останніми роками до великої плінності персоналу; фахова та психологічна неготовність значної частини керівного складу органів системи МВС до глибокого реформування її діяльності;

3) *комплексні, тобто ті, які поєднують у собі загальносоціальні та внутрівідомчі проблеми*, серед яких: брак політичної волі щодо послідовного та глибокого реформування правоохоронних органів, в т.ч. системи органів МВС; відсутність загальної узгодженої

концепції реформування всієї правоохоронної системи України; неузгодженість концепцій реформування ОВС України з теорією та практикою здійснення інших системних перетворень у країні; часті зміни керівництва Міністерства, галузевих служб, головних управлінь (управлінь) та міськрайлінорганів внутрішніх справ; виключення витрат на систему органів МВС з числа пріоритетних напрямів державного фінансування; низький рівень інформатизації ОВС; недостатнє наукове забезпечення реформаційних процесів як наслідок недооцінення, а нерідко й прямого ігнорування досягнень науки [12].

Отже, кожній із названих вище груп проблем діяльності ОВС повинні відповідати певні загальносоціальні, спеціальні та комплексні заходи щодо їх викоринення. У цьому і полягає основний зміст реформування ОВС. Проте більш практичним, з огляду на перспективи їх подальшого розв'язання (вирішення), буде об'єднання таких проблем у дві великі групи: 1) *правові*, які пов'язані із неналежним правовим забезпеченням правоохоронної діяльності у цілому та органів внутрішніх справ зокрема; 2) *організаційні*, які мають забезпечувальний характер (кадрове, економічне, інформаційне, наукове та інші види забезпечення діяльності ОВС), оскільки неналежна їх реалізація (здійснення) негативно впливає на ефективність виконання поставлених перед ОВС основних завдань, функцій та обов'язків, а також реалізацію наданих їм повноважень.

Так, до *правових проблем*, якими є недоліки законодавчого забезпечення управління внутрішніми справами, ми відносимо:

- 1) відсутність загальноузгодженої концепції реформування всієї правоохоронної системи України;
- 2) відсутність чіткого законодавчого визначення поняття та системи правоохоронних органів України, оскільки різні законодавчі та підзаконні акти закріплюють різний їх перелік;
- 3) виконання одних і тих же правоохоронних функцій різними органами внутрішніх справ, а інколи і різними правоохоронними відомствами;
- 4) зwołікання із прийняттям Закону України «Про органи внутрішніх справ», а також інших необхідних для ефективної діяльності ОВС таких законів України, як: «Про охорону громадського порядку», «Про профілактику правопорушень», «Про дозвільну діяльність в Україні» та багатьох інших законодавчих актів, зазначених у вищезазначених Концепціях, а також доопрацювання (внесення необхідних змін та доповнень) до існуючих;
- 5) відсутність чіткого визначення поняття, видів та процедури надання ОВС адміністративних послуг;

6) несистематизованість нормативних актів у сфері соціального забезпечення персоналу ОВС, а також їх ігнорування під час законодавчо-бюджетної діяльності;

7) «моральна застарілість» відомчих нормативно-правових актів з різних, як зовнішніх (правоохоронних) питань, так і внутрішньо-організаційних;

відсутність чіткого законодавчого визначення повноважень працівників ОВС за напрямками їх професійної діяльності, науково обґрунтованих норм навантажень, а також відповідних критеріїв оцінювання продуктивності їх праці.

*Заходи* щодо усунення наведених вище недоліків у сфері управління внутрішніми справами пов'язані насамперед із удосконаленням чинного законодавства, що регламентує діяльність ОВС, під яким у науковій літературі розуміється «поліпшення його змісту і форми шляхом внесення у нормативні акти необхідних змін, доповнень, заповнення прогалів, усунення множинності нормативних актів з одних і тих же питань [13, с. 32–44].

Вважаємо, що виправлення вищенаведених проблем (недоліків) законодавчого забезпечення управління внутрішніми справами, можливе шляхом:

*по-перше*, прийняття загальноузгодженої концепції реформування всієї правоохоронної системи України, у розробці якої повинні взяти участь усі зацікавлені правоохоронні відомства, а також представники Кабінету Міністрів України та Секретаріату Президента України, інакше реформування кожного із правоохоронних відомств буде нагадувати «перетягування» компетенції та повноважень;

*по-друге*, розроблення та прийняття Закону України «Про правоохоронні органи України», який визнавав би поняття та види правоохоронних органів;

*по-третє*, проведення аналітичної роботи щодо виявлення завдань, функцій та повноважень, які сьогодні дублюються у чинному законодавстві, що регламентує діяльність різних відомств; визначення чіткої організаційно-функціональної структури ОВС та інших правоохоронних відомств, а також їх компетенції; розроблення та прийняття на рівні Кабінету Міністрів України або Президента України правового акту за назвою «Про розмежування функцій між правоохоронними органами держави»;

*по-четверте*, інтенсифікації прийняття Закону України «Про органи внутрішніх справ», перегляду так званих «статусних» нормативно-правових актів, у тому числі й Положення про Міністерство внутрішніх справ України щодо його відповідності міжнародним та європейським нормам поліцейської діяльності, а також прискорення прийняття необхідних для діяльності ОВС інших нормативних актів, які передбачені програмними та концептуаль-

ними документами з питань реформування (розвитку) ОВС. Зокрема, це стосується: Законів України «Про охорону громадського порядку», «Про профілактику правопорушень», «Про дозвільну діяльність в Україні», «Про організаційно-правові засади взаємодії правоохоронних та контролюючих органів України», Положення «Про координуючий орган у сфері взаємодії правоохоронних та контролюючих органів України», яким міг би стати один із структурних підрозділів РНБО України;

*по-п'яте*, розроблення та прийняття Закону України «Про адміністративні послуги населенню», один із розділів якого був би присвячений правовому регулюванню діяльності ОВС із надання адміністративних послуг, у якому було б визначено: види платних та безплатних адміністративних послуг, які можуть та повинні надавати ОВС із визначенням конкретних строків (термінів) їх надання; загальні повноваження ОВС (права та обов'язки) щодо надання адміністративних послуг населенню у сфері публічної влади, відповідальність працівників ОВС за ненадання чи неналежне надання населенню адміністративних послуг; порядок та терміни оскарження рішень, діяльності чи бездіяльності працівників ОВС із питань надання (ненадання, неналежного надання, безпідставна відмова у наданні тощо) адміністративних послуг;

*по-шосте*, проведення систематизації нормативних актів у сфері соціального забезпечення персоналу ОВС, результатом якої на загальнодержавному рівні буде прийняття Основ законодавства із соціального забезпечення населення, в яких соціальному забезпеченню осіб, що проходять службу у військовій організації та правоохоронних органах, загалом та їх матеріальному забезпеченню зокрема буде присвячено окремий розділ; на відомчому рівні – прийняття настанови із соціального забезпечення працівників ОВС;

*по-сьоме*, проведення наукової експертизи відомчих нормативно-правових актів з різних питань, як зовнішніх (правоохоронних), так і внутрішньо-організаційних, щоб з'ясувати, чи відповідає їх зміст сучасному стану розвитку суспільних відносин, правовим актам вищої юридичної сили та міжнародним актам з питань правоохоронної діяльності;

*по-восьме*, перегляду законодавчого закріплення повноважень працівників ОВС за напрямками їх професійної діяльності, доопрацюванню науково-обґрунтованих норм навантажень, а також відповідних критеріїв оцінювання продуктивності праці персоналу ОВС.

Іншу групу проблем управління внутрішніми справами становлять *організаційні*, тобто ті, що належать до сфери кадрового, економічного, інформаційного, наукового та інших видів забезпечення діяльності ОВС. Таких проблем (недоліків) дуже багато, і як було зазначено вище, майже всі вони перераховані в Концепції роз-

витуку системи Міністерства внутрішніх справ від 1996 р. [6] та у Проекті концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України від 2008 р. [12]. Щоб не повторювати-ся, нижче пропонуємо організаційні заходи для їх розв'язання:

1) унеможливлення формування керівного складу ОВС за політичним чинником, передбачення механізму недопущення використання органів внутрішніх справ у партійно-політичних інтересах, а також зменшення впливу органів місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на керівників територіальних ОВС;

2) розширення фінансової та господарчої самостійності міськрайорганів внутрішніх справ на підставі використання децентралізованих, позабюджетних, додаткових джерел фінансування; розширення повноважень начальників міськрайорганів у призначенні та використанні особового складу, маневруванні силами та засобами;

3) проведення реорганізації райвідділів ОВС із метою створення в містах мережі більш дрібних органів міліції (на зразок міських та селищних відділень), які були б максимально наближеними до населення і мобільними в прийнятті правоохоронних рішень;

4) опрацювання можливості заповнення вакантних посад слідчих, інспекторів карного розшуку, дільничних тощо пенсіонерами ОВС, що, з одного боку, покращить їх матеріальне становище, з іншого – вирішить проблему некомплекту ОВС, стабілізує диспропорцію між молодими працівниками (з вислугою років на займаній посаді не більше п'яти років), і тими з них, які мають вислугу більше п'яти років;

5) оптимізації функцій МВС та підпорядкованих йому територіальних підрозділів шляхом їх чіткого розмежування, у зв'язку з чим за МВС повинні залишитися функції контролю й інспектування координації, методичного керівництва та інформаційно-аналітичного забезпечення;

6) об'єднання усіх структурних підрозділів ОВС, незалежно від рівня управління, у три управлінські блоки: підрозділи кримінальної міліції, підрозділи міліції громадської безпеки та так звані «підрозділи забезпечення»;

7) посилення контролю та відповідальності працівників ОВС за приховання злочинів від обліку, прийняття незаконного рішення про відмову в порушенні кримінальної справи, а також за систематичним аналізом стану діяльності ОВС з питань приймання і розгляду інформації про злочини;

8) створення умов для мотивації працівників ОВС до оволодіння знаннями, вміннями та навичками, необхідними для ефективного здійснення їх професійної діяльності шляхом встановлення прямого зв'язку між рівнем професійної підготовки та просуван-

ням по службі, присвоєнням чергових спеціальних звань та матеріальним забезпеченням.

Звичайно, вищезапропоновані правові та організаційні заходи, які спрямовані на виправлення відповідних недоліків, не є вичерпними, проте ми переконані, що їх реалізація зможе вдосконалити управління внутрішніми справами в цілому, а отже, наблизити їх професійну діяльність до міжнародних стандартів охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина від протиправних посягань.

**Список літератури:** 1. Конституція України // ВВР України. – 2005. – № 2. – Ст. 44. 2. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції України: Дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2002. – 408 с. 3. Ярмак Х. П. Управління адміністративно-політичною діяльністю в Україні. – Одеса, 2004. – 208 с. 4. Конопльов В. В. Управлінські рішення в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ: сутність та організаційно-правові питання підготовки і прийняття: Монографія. – Сімферополь: Вид-во Крим. юрид. ін-ту ХНУВС, 2006. – 356 с. 5. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні: Постанова Верховної Ради України від 28 квітня 1992 р. // ВВР України. – 1992. – № 30. – Ст. 426. 6. Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. № 456. 7. Про Комплексну програму профілактики злочинності на 2001-2005 роки: Указ Президента України від 25 грудня 2000 р. № 1376 // Юридичний вісник України. – 2001. – 18-24 січ. 8. Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 р. № 1767. 9. Про Концепцію забезпечення захисту законних прав та інтересів осіб, які потерпіли від злочинів: Указ Президента України від 28 грудня 2004 р. № 1560. 10. Про затвердження плану заходів щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією на 2003 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2003 р. № 270-р. 11. Про схвалення Концепції розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму на 2005–2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2005 р. № 315-р. 12. Проект Концепції реформування системи Міністерства внутрішніх справ України. – К.: МВС України. – 2008. – 27 с. 13. Агеєнкова Г. Т. Проблемы совершенствования законодательства // Актуальные проблемы советского административного и финансового права: Сб. науч. тр. – М., 1984. – С. 32–44.

*Надійшла до редколегії 29.08.08*