

*Сервецький Іван Васильович* –  
начальник кафедри управління Національ-  
ної академії внутрішніх справ, доктор  
юридичних наук, доцент

*Сапрун Олександр Володимирович* –  
ад'юнкт кафедри управління в органах  
внутрішніх справ Національної академії  
внутрішніх справ

## Щодо реформування структури ОВС

*Розглянуто питання структурної побудови регіональних підрозділів міліції (поліції). Висвітлено основні засади реформування організаційної структури регіональних підрозділів міліції (поліції).*

**Ключові слова:** поліція, регіон, система, регіональні підрозділи поліції, середовище, реформування.

**Постановка проблеми.** Сучасна структурна побудова органів внутрішніх справ є недосконалою та малоефективною і не відповідає Євроінтеграційним процесам Українського суспільства, що зазначено Указом Президента України № 127 від 12 березня 2013 року “Про невідкладні заходи щодо європейської інтеграції України”. Важливою складовою успішної діяльності ОВС є провадження демократичних принципів державного управління, децентралізація правоохоронної функції, наближення її до суспільства, перетворення каральних підрозділів на соціально правоохоронний орган.

Докорінна зміна структури Міністерства внутрішніх справ ні в кого не викликає сумніву, є обґрунтованою та своєчасною і відповідає національному плану дій щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, затверджених Указом Президента України від 12 березня 2012 року № 187, яким Президент України поставив завдання щодо удосконалення структури Міністерства внутрішніх справ України та перетворення його в цивільне відомство, створення в системі Міністерства внутрішніх справ України єдиного електронного документообігу [1].

Із запровадженням нового Кримінального процесуального кодексу виникла нагальна потреба в реформуванні правоохоронних органів, про що заявив Президент України В. Ф. Янукович на координаційній

наradі керівників правоохоронних органів на тему “Забезпечення протидії злочинності та корупції в державі в умовах реформування кримінального процесуального законодавства”: “Немає жодних сумнівів у необхідності масштабних перетворень у сфері кримінальної юстиції.

Ми маємо активізувати реформи, забезпечити їх успішність. На це буде спрямована реалізація Концепції реформування правоохоронних органів, що має бути прийнята найближчим часом.

В основу реформи має бути покладено реалістичний підхід. В умовах обмеженого фінансування слід подумати над перегрупуванням сил і засобів, ефективним розподілом компетенції між правоохоронними органами.

Основний акцент – на структурні перетворення. Неефективні органи мають ліквідуватися, а ефективні – зміцнюватися.

Не можна в умовах непростой кримінальної ситуації йти на необдумане скорочення основної оперативної ланки. Навпаки, ця ланка має бути ресурсно посилена за рахунок обслуговуючих і керівних підрозділів” [2].

За словами Міністра МВС України В. Ю. Захарченка, необхідно створити таке правоохоронне відомство, яке б займалося вирішенням нагальних проблем громадян, стало помічником і захисником для заклопотаних громадян [3].

Загальна декларація прав людини проголошує, що основи державного управління повинні базуватися на правах і свободах громадянина; на демократичних принципах і нормах організації будь-якої державної влади; народовладді; верховенстві права і наявності незалежних від влади судових органів; неухильному забезпеченні прав людини [4], дане підґрунтя повинно лягти в основу сучасного правоохоронного відомства.

Аналізуючи зміст Загальної декларації прав людини та ухвалені на її підставі інші міжнародні акти, зокрема Європейську конвенцію про захист прав і основних свобод людини, легко дійти висновку, що їх цінність і значення полягають не тільки в закріплених у них основних правах і свободах, але здебільшого у механізмах імплементації.

Вищенаведене і формує **мету статті** – якомога ширше дослідити структуру органів внутрішніх справ, із висловленням своїх пропозицій, які б були використані в структурній побудові органів внутрішніх справ, що найбільше відповідала б нагальним потребам, і виконували свої функції на різних територіальних рівнях.

**Аналіз основних досліджень і публікацій:** Г. А. Туманов є одним із перших, хто займався дослідженням структури органів внутрішніх справ [5, с. 75–126], а також вагомими і фундаментальними вважаються дослідження, здійснені О. М. Бандуркою [6], Ю. Ф. Кравченком [7].

Окрім того, дослідженням структури займалися В. Б. Аверьянов [8, с. 60–68], В. З. Веселий [9, с. 40–45], В. Т. Вишняков [10], Г. Г. Зуйков [11], В. Ф. Сухорев [12, с. 36], А. Ф. Майдіков [13, с. 156] і низка інших авторів.

Дослідженню структури органів внутрішніх справ у цілому приділено багато уваги, дослідженню теоретичних засад структури приділялась неналежна увага, тому теоретична складова потребує додаткового вивчення, розробки та вдосконалення.

**Основні результати дослідження:** У кожному суспільстві, яке стало на шлях демократичних перетворень, неминуче виникає потреба в створенні такої структури правоохоронного відомства, яка б відповідала логічно-конструктивній побудові державного правоохоронного органу. Для виконання цього завдання необхідно визначити, що ж таке структура, які її елементи, функції, форми та взаємозв'язок між ними.

Структура (лат. *structūra*, англ. *structure*, рос. структура, нім. *Struktur*) – це взаєморозміщення та певний взаємозв'язок складових частин цілого, внутрішня будова. Структура також може відноситися до устрою, організації чого-небудь [14].

У філософському енциклопедичному словнику визначено, що структура – сукупність стійких зв'язків об'єкта, що забезпечують його цілісність [15, с. 438].

Структура – це взаєморозміщення та взаємозв'язок складових частин цілого; будова; устрій, організація чого-небудь [16].

Дослідженням поняття структури займались науковці різних галузей (соціальної, економічної і т. ін.), але нас більше всього цікавить управлінсько-правовий аспект сутності поняття структура. Також при дослідженні структури не можна не досліджувати функції, що ми зробимо пізніше. Серед науковців немає єдиної точки зору щодо визначення змісту структури.

На наш погляд, найбільш вдалими є визначення, запропоновані О. М. Бандуркою та Г. В. Атаманчуком.

У підручнику “Управління в органах внутрішніх справ України” О. М. Бандурка наводить таке визначення структури: “Структура включає в себе сукупність структурних підрозділів, об'єднаних в орган, зв'язки підпорядкованості між ними, а також форми розподілу функцій” [6, с. 64].

За визначенням Г. В. Атаманчук, структурою є сукупність підрозділів, а в них посад, схема розподілу між ними функцій і повноважень, покладених на орган, система взаємовідносин цих підрозділів і посад [17, с. 143].

У своїй праці “Теория, практика и искусство управления” В. І. Кнорринг зазначає, що структура – це форма організації системи, єдність стійких взаємозв'язків між елементами, що складають систему [18, с. 118].

В. М. Плішкін стверджував, що структура – це сукупність різних видів, напрямів його діяльності, які обумовлені його метою та історичними завданнями, а також сукупність функцій підрозділів, які його складають, і функціональних обов'язків їхніх працівників [19, с. 259], акцентуючи основну увагу на функціональній складовій діяльності структури.

На думку Г. В. Щьокіна, структура – це організація, яка відображає склад і підлеглість різних елементів, ланок і ступенів управління, що функціонують для досягнення певної мети [20, с. 336]. В даному визначенні основний акцент робиться на ієрархічну побудову структури.

В. Ф. Сухарєв зазначає, що структура – це організаційна побудова органу внутрішніх справ, яка забезпечує взаєморозміщення, взаємодію і підлеглість підрозділів і посад, що входять до його складу, для виконання покладених на нього завдань [21, с. 12].

Іноземні науковці вирізняють, що структура – це та, яка найкраще дозволяє організації взаємодіяти із зовнішнім середовищем, продуктивно і доцільно розподіляти і спрямовувати зусилля своїх співробітників, а також задовольняти потреби клієнтів і досягати своїх цілей з високою ефективністю [22, с. 331].

Структура організації визначає структуру підрілей, яка слугує критерієм вибору при підготовці рішень у різних частинах організації. Вона встановлює відповідальність підрозділів організації за ретельне дослідження окремих елементів зовнішнього оточення і за передачу до відповідних точок інформації про події, які вимагають особливої уваги [23, с. 89].

На нашу думку, можна зробити висновок, що структура – це певний механізм взаємопов'язаних частин, які взаємодіють між собою по вертикалі та горизонталі, згідно з поставленими завданнями.

Таким чином, виходячи із запропонованого нами визначення, можна виділити основні складові структури – це: механізм, частини, взаємодія по вертикалі та горизонталі та завдання, що дає нам підстави глибше розібратися в складових структурах.

Механізм (грец. μηχανή *mechané* – машина) – це сукупність необхідних рухів тіл (звичайно – деталей машин), рухомо-пов'язаних і дотичних між собою. Механізми слугують для передачі руху і перетворення енергії [24].

Механізм – це пристрій, що передає або перетворює рух. Внутрішня будова, система чого-небудь. Сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та інше явище [25].

Частина – окрема одиниця, пайка, шматок і т. ін., які відділяються від чогось цілого. Певна кількість чого-небудь, чого-небудь, що за якимись ознаками виділяється із загальної кількості. Складова одиниця, елемент цілого. Складовий елемент, деталь якого-небудь механізму, устаткування, машини і т. ін. [25].

Взаємодія – це взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь [25].

Завдання – це визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа і т. ін. Настанова, розпорядження виконати певне доручення. Мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити [25].

Вивчаючи визначення складових структури, ми ще раз упевняємося в правильності даного нами визначення.

Успішно створена, реорганізована структура є запорукою успіху роботи всієї системи. Тому при реформуванні структури необхідно обов'язково враховувати наступні фактори побудови структури:

децентралізувати нижчі частини порядку структури, надавши їм змогу більш оперативного прийняття рішень на виконання загальних завдань, залишивши вищим частинам порядку загальну координацію;

зменшити або взагалі скоротити посередні частини порядку; ліквідувати частини, які здійснюють безпосередньо одні й ті ж завдання.

На офіційному сайті Міністерства внутрішніх справ України Міністр внутрішніх справ В. Ю. Захарченко зазначив, що в європейських країнах роботу правоохоронного відомства оцінюють за рівнем довіри громади. Ми готові працювати на таких же засадах, тому цілеспрямовано робитимемо все, щоб змінити ставлення міліції до людей – від зверхнього в окремих випадках, до рівноправно-партнерського [26].

Повинно бути створене таке правоохоронне відомство, яке б перебувало в партнерських стосунках із населенням і користувалось його довірою, на зразок європейських країн, де поліція створена і працює за територіальним принципом, кожна громада, контролює й оцінює роботу поліції, і вимагають збільшення її ефективності. Через це найкращим результатом роботи поліцейського органу є довіра населення, задоволення потреб платника податків у сфері правоохоронної діяльності.

**Висновок.** З огляду на вищевикладене, зазначимо, що структура – це певний механізм взаємопов'язаних частин, які взаємодіють між собою по вертикалі та горизонталі, згідно з поставленими завданнями.

Головним питанням реформування МВС України є не перейменування, а перетворення МВС з репресивної в сервісно-орієнтовану структуру [27].

Система МВС України надто складна, щоб можна було її швидко реформувати. Це тривалий процес. Про його завершення можна буде говорити лише тоді, коли люди реально відчують поліпшення, передусім, сервісного обслуговування з боку міліції та твердо знатимуть, що правоохоронці своєчасно нададуть їм фахову допомогу в захисті прав і свобод [28].

Структура є складовою частиною системи і підпорядковується діалектиці відношення цілого і частини, тому неможливо зрозуміти, реформувати систему без розуміння структури.

### ***Список використаних джерел***

1. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програми економічних реформ на 2010–2014 роки : затверджені Указом Президента України від 12 берез. 2012 р. № 187 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.president.gov.ua>.

2. Офіційний веб-сайт Президента України. Виступ Президента на координаційній нараді керівників правоохоронних органів на тему “Забезпечення протидії злочинності та корупції в державі в умовах реформування кримінального процесуального законодавства” / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.president.gov.ua/news/26057.html>.

3. Gazeta. ua. Захарченко буде реформувати МВС і карати хамів. – 2013. – 17 берез. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://gazeta.ua/articles/politics/\\_zaharchenko-bude-reformuvati-mvs-i-karati-hamiv/418375](http://gazeta.ua/articles/politics/_zaharchenko-bude-reformuvati-mvs-i-karati-hamiv/418375).

4. Загальна декларація прав людини (рос/укр) ООН; Декларація, Міжнародний документ від 10 груд. 1948 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://zakon2.gada.gov.ua/laws/show/995\\_015/conv](http://zakon2.gada.gov.ua/laws/show/995_015/conv).

5. Туманов Г. А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка / Г. А. Туманов. – М., 1972. – 138 с.

6. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. – Х., 1998. – 480 с.

7. Кравченко Ю. Ф. Актуальні проблеми реформування органів внутрішніх справ України (організаційно-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук / Ю. Ф. Кравченко. – Х., 1998. – 192 с.

8. Аверьянов В. Б. Содержание деятельности аппарата государственного управления и его организационная структура / В. Б. Аверьянов // Сов. гос-во и право. – 1988. – № 6. – С. 60–68.

9. Веселый В. З. Формирование теории управления в сфере правоохранительной деятельности / В. З. Веселый. – М. : Акад. МВД СССР, 1988. – 86 с.

10. Вишняков В. Г. Структура и штаты органов советского государственного управления / В. Г. Вишняков. – М. : Наука, 1972. – 276 с.

11. Научная организация управления органами внутренних дел : учеб. пособ. для слушателей Акад. МВД СССР / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. Г. Г. Зуйкова. – М., 1984. – 347 с.

12. Сухорев В. Ф. Проблемы совершенствования организационных структур органов внутренних дел : учеб. пособ. / В. Ф. Сухорев. – М. : Академия МВД СССР, 1985. – 36 с.

13. Майдыков А. Ф. Совершенствование управления городскими и районными органами внутренних дел / А. Ф. Майдыков // Теория и практика управления. – М. : Академия МВД СССР, 1989. – 156 с.

14. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Голов. ред. В. Т. Бусел, редактори-лексикографи : В. Т. Бусел, М. Д. Василега-Дерibas, О. В. Дмитрієв, Г. В. Латник, Г. В. Степенко. – [5-е вид.]. – К. : Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с.

15. Философский энциклопедический словарь / Губский Е. Ф., Кораблева Г. В., Лутченко В. А. – М. : Инфра-М, 1997. – 576 с.

16. Lingvo Online – безкоштовний онлайн словник / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.lingvo.ua/uk/Interpret/uk/Структура>.

17. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

***Борьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)***

18. Кнорринг В. И. Теория, практика и искусство управления : учеб. [для вузов по специальности “Менеджмент”] / В. И. Кнорринг. – М. : Издательская группа НОРМА–ИНФРА М, 1999. – 528 с.

19. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / В. М. Плішкін ; [за ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченка]. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 702 с.

20. Щекин Г. В. Теория социального управления : монография / Г. В. Щекин. – К. : МАУП, 1996. – 408 с.

21. Сухарев В. Ф. Проблемы совершенствования организационных структур ОВД / В. Ф. Сухарев. – М., 1985. – 86 с.

22. Мескон М. Х. Основы менеджмента : [пер. с англ.]. / Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. – М. : Дело, 1993. – 702 с.

23. Джонсон Р. Система руководства / Джонсон Р. [и др.]. – М. : Прогресс, 1971. – 227 с.

24. Механизм / Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона : [в 86 т.] (82 т. и 4 доп.). – СПб., 1890–1907.

25. Словник української мови : [в 11 т.] / І. К. Білодід [голов. ред.]. – К. : Наук. думка, 1970–1982. –

Т. 1 : Українська мова. – 1970. – 799 с. : іл.

Т. 2 : Українська мова. – 1971. – 550 с. : іл.

Т. 4 : Українська мова. – 1973. – 840 с. : іл.

Т. 7 : Українська мова. – 1976. – 723 с. : іл.

Т. 8 : Українська мова. – 1977. – 927 с. : іл.

Т. 11 : Українська мова. – 1980. – 699 с. : іл.

26. Офіційний сайт МВС. Віталій Захарченко: “Ми готові змінюватися, щоб відповідати очікуванням громадян” / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/805074>.

27. Сайт Української правди. – 2012. – 9 серп. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://www.pravda.com.ua/news/2012/08/9/6970528/view\\_print/](http://www.pravda.com.ua/news/2012/08/9/6970528/view_print/).

28. БЛОГ В. Ю. Захарченка, 17 берез. 2013 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://blogs.ukrinform.gov.ua/blog/vitaliy-zaharchenko/reformuvannya-sistemi-mvs-prodovzhuvatimetsya>.

*Рассмотрены вопросы структурного построения региональных подразделений милиции (полиции). Освещены основные принципы реформирования организационной структуры региональных подразделений милиции (полиции).*

*The article deals with the question of regional structural building units of militia (police). The basic principles of the reform of the organizational structure of the regional police units (police) are determined.*

*Стаття надійшла до редакції журналу 11 березня 2013 року.*