

**Глуховеря Віталій Андрійович**  
ректор Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ,  
кандидат юридичних наук,  
Заслужений юрист України

## **МЕТА І ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМ**

Не лише світовий, а й вітчизняний досвід формування та реалізації державної політики у правоохоронній сфері свідчить про складність і труднощі цих процесів, про необхідність використання багатьох стратегій і концепцій. Питома вага, місце й характер поєднання цих стратегій формування та реалізації державної політики у правоохоронній сфері має визначатися станом системи правоохоронних органів, соціально-економічними, політичними потребами й можливостями держави, потребами громадянського суспільства.

Державна політика Міністерства внутрішніх справ України у правоохоронній сфері має бути об'єднувальним документом і становити найвищий нормативно-правовий акт, який повинен визначати, як буде розвиватися організація та функціонування системи органів МВС України.

У зв'язку з цим не можна не звернути увагу на те, що основними завданнями МВС України є забезпечення формування державної політики у сферах: охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки та порядку, а також надання поліцейських послуг; захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; цивільного захисту, захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій і запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної й техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності; міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Аналіз законодавства свідчить про відсутність державної політики, яку має реалізовувати МВС України в зазначених сферах; залишаються також не визначеними в законодавстві питання компетенції МВС України щодо такої реалізації. У зв'язку з цим актуальним є питання вироблення єдиної державної політики МВС України в правоохоронній сфері, на підставі якої мають будуватися, по-перше, подальший розвиток системи органів МВС України; по-друге, програми, закони, положення інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких координується МВС України, з урахуванням за-

вдань і положень, визначених у державній політиці МВС України.

Дослідженню питань сутності й змісту державної політики МВС України на різних етапах державотворення приділяли увагу М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, О.О. Бандурка, І.В. Зозуля, О.В. Негодченко, А.М. Подоляка, О.Н. Ярмиш та ін. Серед дослідників, які вивчали окремі аспекти, що стосуються адміністративно-правового статусу громадянина, можна відзначити І.В. Бойка, М.А. Бояринцеву, К.Г. Волинку, І.В. Гамалій, Л.В. Кузенко, О.І. Наливайко, М.О. Перепелицю, Ю.С. Педько, Н.В. Хорощак та ін. Водночас сьогодні питання сутності державної політики в правоохоронній сфері, ролі МВС України в цих процесах залишаються актуальними й потребують подальшого наукового супроводу.

Сучасний період масштабних перетворень, які відбуваються в системі МВС України, передбачає визначення проміжних і кінцевих результатів відповідного комплексу заходів, визначених державною політикою МВС у правоохоронній сфері, тобто формування цілей, а також визначення кола завдань, виконання яких має забезпечувати їх досягнення.

Визначальним для державної політики є результат її реалізації, тобто кількісний вимір її цілей. У процесі формування державної політики в контексті цілепокладання будь-яка, навіть найскладніша й абстрактна, проблема може бути зведена до певного переліку складників, що мають кількісне вираження. Відомо, що якість управлінської діяльності держави залежить від кількісного виміру показників діяльності її органів влади насамперед у частині вираження цілей. Необхідність опрацювання даних щодо використання кількісних показників діяльності держави зумовлена й тим, що держава змушена здійснювати свідомо спрямовані дії, витратити певні ресурси. І в цьому сенсі лише певні цілі можуть стати орієнтирами конкретних дій тих чи інших державних структур. У разі виникнення відхилень між відповідними цілями та ресурсами, як правило, постійно «виникають» сторонні інтереси, провокуючи корупцію й казнокрадство. Раціональна основа формування державної політики передбачає, що навіть для неструктурованих завдань або формажорних обставин цілі органів влади повинні мати явно виражені кількісні параметри. Лише за цих умов можна забезпечити цілеспрямованість державних дій, їх усвідомлену орієнтацію на ті чи інші суспільні інтереси [1, с. 8-9].

У зв'язку з цим потрібно розмежовувати політичне цілепокладання в державному управлінні й адміністративне цілепокладання, що є цілездійсненням щодо політичного.

Серед концептуальних засад щодо формування мети державної політики МВС України в правоохоронній сфері варто виокремити такі теоретичні положення: визначальне значення мети у формуванні стратегії; ціннісно-орієнтований характер цілепокладання, заснований на поєднанні потреб громадянського суспільства і стану криміногенної ситуації в країні; цілепокладання має бути взаємозалежним і взаємозумовленим із цілевизначенням і цілездійсненням; закріплення цілей державної політики МВС України в зако-

нодавстві.

У Концепції першочергових заходів реформування системи МВС України окреслено мету державної політики МВС України – визначення пріоритетів, основних напрямів, очікуваних результатів і засобів перетворення МВС на правоохоронне багатопрофільне цивільне відомство європейського зразка.

Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України визначає такі цілі державної політики МВС України: формування МВС як системи самостійних органів виконавчої влади; чіткий розподіл функцій між службами МВС, що виключає їх дублювання; перерозподіл і скорочення кількості персоналу; забезпечення належного фінансування; досягнення гнучкого реагування на виклики сфері безпеки та правопорядку; відповідність нормативної бази і процедур вимогам закону; відповідність процедур вимогам закону; забезпечення законності дій персоналу; мінімізація політичного впливу на діяльність персоналу; забезпечення професійного підходу під час стратегічного розвитку; створення цивільної моделі діяльності і стосунків персоналу; зменшення кількості uniformed staff; підвищення самостійності територіальних підрозділів; підвищення ролі місцевих органів влади в діяльності підрозділів МВС; побудова якісної багаторівневої системи звітності й відповідальності перед суспільством; досягнення зрозумілості й передбачуваності діяльності МВС; розроблення політики якості в наданні правоохоронних послуг.

Реалізація цих цілей має стратегічну мету – перетворити репресивну модель МВС України на демократичну модель європейського зразка – демілітаризовану, децентралізовану систему легітимних публічних спеціалізованих служб, захищених від кон'юнктурних політичних впливів. Ця система має бути спроможна забезпечити захист прав, свобод і законних інтересів громадян, громадський порядок від протиправних посягань, діючи відповідно до принципів верховенства права, прозорості й підзвітності суспільству та застосовуючи силу (примус) винятково в рамках, визначених законом. У європейській (і загалом західній) поліцейській таку модель зазвичай називають орієнтованою на права людини, або демілітаризованою сервісною службою, яка «набуває легітимності, виконуючи радше правову, ніж політичну функцію» [2].

Отже, сьогодні державна політика МВС України має на меті перетворення системи МВС України у правоохоронний орган, який буде захищати права і свободи громадян, гарантувати громадський порядок і безпеку.

Сутність реформи органів внутрішніх справ України полягає в перетворенні МВС на правоохоронне багатопрофільне цивільне відомство європейського зразка. Першочерговими цілями, спрямованими на досягнення цієї мети, є такі: демілітаризація Міністерства внутрішніх справ; скорочення значної кількості органів, підрозділів і служб зі спорідненими завданнями та функціями; забезпечення ефективної координації діяльності й злагодженої взаємодії Національної поліції, Національної гвардії, прикордонної, міграційної служб, а також служби з надзвичайних ситуацій під політичним керівництвом МВС; законодавче визначення оновленої загальної структури МВС,

структури й кількості, завдань і повноважень органів внутрішніх справ та інших умов їхньої діяльності, пріоритетами якої є виконання соціально-сервісних функцій; деполітизація діяльності органів і служб, підконтрольних МВС, їх автономізація й оптимізація; усунення дублювання функцій апаратів, відомчих підприємств, установ та організацій; запровадження європейської моделі підготовки й підвищення кваліфікації кадрів органів внутрішніх справ, застосування єдиних уніфікованих стандартів правозастосовної підготовки, спрямованої на підвищення ефективності взаємодії між органами внутрішніх справ різних держав-учасниць Європейського Союзу; розроблення дієвих засобів і механізмів контролю за діяльністю органів внутрішніх справ та окремого правоохоронця; підвищення довіри населення до діяльності органів внутрішніх справ, а також авторитету працівника органу внутрішніх справ; підвищення ролі інститутів громадянського суспільства й органів місцевого самоврядування в заходах забезпечення прав і свобод населення; налагодження тісної співпраці з населенням і місцевими громадами [3].

Сьогодні чимало заходів, спрямованих на досягнення поставленої мети, виконано, а саме: удосконалено функціональну структуру МВС України, ліквідовано низку служб і підрозділів (транспортну міліцію, спеціальні підрозділи боротьби з організованою злочинністю, ветеринарну міліцію, Державну автомобільну інспекцію). Крім того, реструктуризовано кримінальну міліцію у справах дітей відповідно до вимог міжнародного права та демократичних стандартів. І, головне, створено Національну поліцію.

Незважаючи на запит суспільства на кардинальну і всеохоплюючу реформу, з наведених вище цілей і завдань можна дійти висновку, що владою обрано поступовий, обережний шлях реформування. Головним проміжним індексом успішності стане вирішення питань кадрової політики, особливо заміщення посад керівників у центральному апараті й керівників регіональних (районних/обласних) управлінь. На практиці значна кількість керівних призначень здійснюється на основі політичних домовленостей, а не за чітко визначеними регламентними вимогами та професійними критеріями. У процесі боротьби з тотальною корумпованістю системи внутрішніх справ підрозділом, на якому потрібно було б зосередити особливу увагу, є, безумовно, служба внутрішньої безпеки. Існує невідкладна потреба у створенні за європейськими зразками абсолютно незалежного від керівництва МВС органу контролю. Натомість наявні документи з реформування не містять запланованих заходів у цьому напрямі.

Головним завданням уряду є не стільки зміна окремих процесів та оновлення особового складу, скільки створення повністю нової системи управління. Важливо брати на озброєння, окрім європейських принципів відбору особового складу, ще й західну модель управління. Нормативну базу треба адаптувати під відповідні завдання та цілі. Ця кропітка праця, яка є складовою частиною реформи, має стати її пріоритетом [4].

Отже, сьогодні всі зусилля держави спрямовано на створення моделі

МВС України, яка має відповідати європейським стандартам. Це, на нашу думку, є стратегічною метою державної політики МВС України в правоохоронній сфері. З іншого боку, як нам видається, у ході втілення таких масштабних перетворень залишилися поза увагою питання про те, чи здатна нині та модель системи органів МВС України протидіяти наявним внутрішнім загрозам у державі.

З огляду на це сьогодні потрібно чітко визначити пріоритетні заходи, цілі, які повинні не тільки відповідати затвердженій стратегії, а й враховувати наявні зовнішні загрози та виклики.

Отже, сьогодні тактичною метою державної політики МВС України має бути подальша розбудова інституціональної структури системи органів МВС України, досягнення на цій основі оптимальної моделі її складників, здатної ефективно забезпечувати права і свободи людини та громадянина; надання публічно-сервісних послуг; протидія кримінальним та адміністративним правопорушенням і корупції; ефективне забезпечення публічного порядку й безпеки.

Реалізація поставленої мети має передбачати вирішення таких завдань: усунення дублювання повноважень між різними підрозділами системи органів МВС України; визначення подальшого розвитку системи служб і підрозділів МВС, окреслення їхніх завдань і функцій; оптимізація кількості системи МВС з урахуванням наявних внутрішніх і зовнішніх загроз, стану злочинності; переосмислення функцій органів і підрозділів системи МВС (наприклад, визначаючи завдання Національної поліції, не слід покладати на її підрозділи абстрактне завдання із забезпечення публічного порядку та безпеки, здійснення публічно-сервісної діяльності, як це зараз відбувається. Відповідним підрозділам Національної поліції мають бути поставлені конкретні завдання, і, відповідно, вони мають конкретно звітувати про результати роботи); розроблення довгострокового прогнозу потреби структурних підрозділів Міністерства, регіональних управлінь у фахівцях за спеціалізаціями та кваліфікаційними рівнями, підготовки їх у вищих навчальних закладах МВС України зі специфічними умовами навчання; створення умов (у тому числі соціально-побутових) для закріплення молодих спеціалістів у системі органів МВС України; використання новітніх технологій, обладнання й техніки, забезпечення впровадження наукових рекомендацій і передового зарубіжного досвіду в практичну діяльність органів МВС України; піднесення на якісно новий рівень взаємодії з населенням, громадськими організаціями, підприємствами й установами всіх форм власності, засобами масової інформації; викорінення бюрократизму в діяльності міліції; доступність та якість надання соціальних і адміністративних послуг населенню; упровадження системи оцінювання якості діяльності системи органів МВС України.

#### *Література*

1. Державна політика : підручник / Нац. академія держ. управління при Президенті України; ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с.

2. Правоохоронна система України: стан, проблеми, перспективи реформування // Національна безпека і оборона. – 2015. – № 2-3 (151-152) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.razurakov.org.ua/ukr/files/categoryJournal/zhml\\_Melnyk\\_railitsiya\\_2015\\_A4.corapressed.pdf](http://www.razurakov.org.ua/ukr/files/categoryJournal/zhml_Melnyk_railitsiya_2015_A4.corapressed.pdf).
3. Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ravs.gov.ua/ravs/control/raain/uk/publish/article/1221414>.
4. Реформа системи органів внутрішніх справ: аналіз державних рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://icps.cora.ua/assets/uploads/mages/files/17\\_ll\\_refoima\\_ravss.pdf](http://icps.cora.ua/assets/uploads/mages/files/17_ll_refoima_ravss.pdf).

**Костицький Василь Васильович**  
доктор юридичних наук, професор,  
президент Всеукраїнської громадської організації  
«Асоціація українських правників»,  
член-кореспондент Національної академії  
правових наук України,  
Заслужений юрист України

## ТЕОЛОГО-СОЦІОЛОГІЧНЕ РОЗУМІННЯ ПРАВА ТА ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ТЕОРІЇ РОЗПОДІЛУ ВЛАДИ

Намагаючись відповісти на питання, чим є сьогодні право, відразу значимо, що як феномен суспільного розвитку право не може бути визначене через єдине поняття за допомогою методологічних підходів, запропонованих якоюсь із сучасних теоретичних шкіл. Згадаємо, що Б.О. Кістяківський називав право бінарним, маючи на увазі множинність його поняття. Як складний суспільний витвір право може бути зрозумілим і поясненим щонайменше через ряд його визначень.

Перш за все, право є моральним імперативом, в основі якого лежить божественна воля і який визнаний, санкціонований державою та забезпечується нею. Аморальний закон приречений на суспільний негативізм, громадський осуд. Він не виконує однієї з основних функцій права – не формує правового порядку. Право, як свідчить стародавня римська приказка, є мірою добра і справедливості.

Попередні роздуми щодо розуміння права невідривно пов'язані із ще одним його визначенням: право є легітимізованим інтересом, результатом компромісу суспільних еліт, вираженим у партійних та корпоративних позиціях, концентрованим у правовій нормі, часто ухваленій законодавчим органом. Саме тут закладено договірний зміст права сучасного суспільства, що не відкидає можливості розгляду права як результату договору народу та держави (суспільного договору), матеріалізованого у першу чергу у конституції краї-