

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
КАФЕДРА УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

90



РЕФОРМУВАННЯ РАЙОННОГО ОРГАНУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Матеріали круглого столу
Київ, 26 травня 2011 р.

Київ
Видавець О. С. Ліпкан
2010

УДК 351.745
ББК Х621.163.012
Р 455

*Круглий стіл проведено кафедрою управління
в органах внутрішніх справ Національної академії
на честь відзначення 90 річниці Національної академії внутрішніх справ*

Організаційний комітет:

- Сесемко К.В.** — начальник кафедри управління в ОВС НАВС, кандидат юридичних наук (*голова*);
Ліпкан В.А. — професор кафедри управління в ОВС НАВС, доктор юридичних наук, доцент (*заступник голови*);
Акулов С.О. — доцент кафедри управління в ОВС НАВС, кандидат політичних наук;
Борисенко В.А. — професор кафедри управління в ОВС НАВС;
Дармостук Ю.В. — старший лаборант кафедри управління в ОВС НАВС (*секретар*).

Р 455 **Реформування районного органу внутрішніх справ** : Матеріали круглого столу (Київ, 26 травня, 2011 р.). — К.: ФОП Ліпкан О. С., 2011. — 168 с.

ISBN 978-966-2439-20-5

У матеріалах круглого столу знайшли відображення результати науково-практичного пошуку викладачів, здобувачів та курсантів Національної академії внутрішніх справ, інших вищих навчальних закладів, керівництва МВС, практичних підрозділів, органів державної влади щодо бачення проблем реформування районного органу внутрішніх справ.

Збірник розрахований на викладачів, здобувачів, слухачів, курсантів і студентів навчальних закладів юридичного профілю, а також працівників правоохоронних і органів державної влади.

Матеріали викладаються в авторському редагуванні.

УДК 351.745
ББК Х621.163.012

ЗМІСТ

ЗВЕРНЕННЯ МІНІСТРА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ	
А. В. МОГИЛЬОВА ДО ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ	7
ВІТАЛЬНЕ СЛОВО КОВАЛЕНКА В.В.	10
ВІТАЛЬНЕ СЛОВО С.П.ЧЕРНИХА	12
ІДЕОЛОГІЯ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ.	14
<i>Коваленко Валентин Васильович, Ректор Національної академії внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор член-кореспондент НАПрН України</i>	
ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ 17	
<i>Черних Сергій Петрович, заступник Міністра внутрішніх справ</i>	
АДМІНІСТРУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ФУНКЦІЙ У МІНІСТЕРСТВІ ВНУТРІШНІХ СПРАВ.	19
<i>Шакун Василь Іванович, перший проректор Національної академії внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України</i>	
АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ.	22
<i>Сесемко Костянтин Володимирович, начальник кафедри управління в ОВС Національної академії внутрішніх справ кандидат юридичних наук</i>	
ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ПОЛІЦІЇ В УКРАЇНІ.	24
<i>Ліпкан Володимир Анатолійович, професор кафедри управління в ОВС НАВС, доктор юридичних наук, доцент</i>	
МІСЦЕ І РОЛЬ КЕРІВНИКА ОВС В ПІДГОТОВЦІ І ПРИЙНЯТТІ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ	28
<i>Акулов Сергій Олександрович, доцент кафедри управління в ОВС НАВС, кандидат політичних наук</i>	
СТРАТЕГІЯ МІСЬКРАЙЛІННОРГАНУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЯК ЦЕНТР СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	30
<i>Борисенко Володимир Андрійович, професор кафедри управління в ОВС Національної академії внутрішніх справ</i>	

ПИТАННЯ ЗАХИСТУ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЖУРНАЛІСТІВ В АСПЕКТІ АПРОКСИМАЦІЇ КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ ДО СТАНДАРТІВ РАДИ ЄВРОПИ	35
<i>Бухтатий Олександр Євгенійович, головний спеціаліст Департаменту фахової експертизи Секретаріату Кабінету Міністрів України, кандидат наук з державного управління.</i>	
НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ	38
<i>Вац Віра Михайлівна, ад'юнкт кафедри управління в ОВС НАВС</i>	
ШЛЯХИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ НА МІСЦЯХ, ОРІЄНТОВАНОЇ НА ВЗАЄМОДІЮ З ГРОМАДСЬКІСТЮ	40
<i>Опалинський Юрій Володимирович, заступник начальника інституту з навчальної та наукової роботи ННІ підготовки кадрів громадської безпеки та психологічної служби НАВС кандидат юридичних наук, доцент</i>	
<i>Галай Андрій Олександрович, начальник кафедри громадської безпеки ННІ підготовки кадрів громадської безпеки та психологічної служби НАВС кандидат юридичних наук, доцент</i>	
ПРОБЛЕМАТИКА ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ПІДСТАВ ЗВЕРНЕННЯ РАЙОННОГО ОРГАНУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ	43
<i>Діордіца Ігор Володимирович, доцент кафедри кримінального права, процесу та криміналістики Академії праці і соціальних відносин ФПУ, кандидат юридичних наук</i>	
ПРОБЛЕМИ КЕРІВНИЦТВА ТА ЛІДЕРСТВА В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ..	46
<i>Коруля Ірина Володимирівна, старший викладач кафедри управління в ОВС НАВС</i>	
ДЕЯКІ АСПЕКТИ КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ ВІДОМЧОЇ ОСВІТИ.	49
<i>Кожанов Андрій Віталійович, доцент кафедри криміналістичної техніки ННІПСК НАВС, кандидат юридичних наук</i>	
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ РАЙОННОГО ОРГАНУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ НА НАПРЯМКУ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ.	52
<i>Кушнір Ольга Василівна, старший оперуповноважений Департаменту боротьби з кіберзлочинністю і торгівлею людьми МВС України</i>	
ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ МІСЬКОГО, РАЙОННОГО ОРГАНУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ — СУЧАСНЕ ЗАВДАННЯ МВС УКРАЇНИ	56
<i>Лупало Олександр Анатолійович, професор кафедри управління в ОВС НАВС, кандидат юридичних наук</i>	

РЕФОРМУВАННЯ РАЙОННОГО ОРГАНУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ОЧАМИ ЗВИЧАЙНОГО СТОЛИЧНОГО МЕШКАНЦЯ	60
<i>Пригунов Павло Якович,</i> директор навчально-наукового інституту менеджменту безпеки Університету економіки та права «КРОК», кандидат психологічних наук, доцент	
ПРО ДЕЯКІ КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ГОТОВНОСТІ СПІВРОБІТНИКІВ ОВС ДО УЧАСТІ В АНТИТЕРОРИСТИЧНІЙ ОПЕРАЦІЇ.....	62
<i>Рижов Ігор Миколайович,</i> докторант Національної академії Служби безпеки України, кандидат юридичних наук, доцент	
НОВЕ АНТИКОРУПЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО: ПАНАЦЕЯ ЧИ ІЛЮЗІЯ БОРОТЬБИ?.....	63
<i>Усатий Григорій Олександрович,</i> головний консультант Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, кандидат юридичних наук, с.н.с., доцент	
РЕФОРМУВАННЯ ОВС НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ	68
<i>Брень Руслан Володимирович,</i> в.о. начальника Зарічненського РВ УМВС України в Рівненській області, майор міліції	
КЕРІВНИК ОВС — ОСНОВНИЙ СУБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ.....	72
<i>Граненко Михайло Михайлович,</i> в.о. начальника Балтського районного відділу Головного управління МВС України в Одеській області, підполковник міліції	
КЕРІВНИК ОРГАНУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ — ОСНОВНИЙ СУБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ	77
<i>Дідур Олексій Григорович,</i> в.о. начальника Овідіопольського районного відділу Головного управління МВС України в Одеській області, підполковник міліції	
ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН.....	80
<i>Бєдокимов Сергій Володимирович,</i> в.о. начальника лінійного відділу на станції Дніпропетровськ Управління МВС України на Придніпровській залізниці, майор міліції	
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ..	85
<i>Іняхін Володимир Євгенійович,</i> в.о. начальника Корецького районного відділу управління МВС України	
РЕФОРМУВАННЯ РАЙОННОГО ОРГАНУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ.....	96
<i>Кравець Олег Васильович,</i> в.о. начальника Ульяновського РВ УМВС України в Кіровоградській області, майор міліції	

РЕФОРМУВАННЯ ОВС НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ	103
<i>Курочкін Юрій Вікторович,</i>	
<i>в.о. начальника лінійного відділу</i>	
<i>на станції Котовськ Управління МВС України</i>	
<i>на Одеській залізниці, майор міліції</i>	
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА	
ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОЗАСТОСОВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	107
<i>Кішеєжінський Степан Миколайович,</i>	
<i>в.о. начальника Славуцького районного відділу</i>	
<i>Управління МВС України</i>	
<i>в Хмельницькій області, майор міліції</i>	
РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ.	110
<i>Лізанець Володимир Васильович,</i>	
<i>в.о. начальника Іршавського районного відділу</i>	
<i>Управління МВС України в Закарпатській області, підполковник міліції</i>	
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ. . .	115
<i>Мріхін Владислав Михайлович,</i>	
<i>в.о. начальника Центрального РВ Горлівського МУ ГУМВС України</i>	
<i>в Донецькій області, підполковник міліції</i>	
ОСНОВНІ СУБ'ЄКТИ УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ	120
<i>Ошкадеров Ігор Геннадійович,</i>	
<i>в.о. начальника Орджонікідзевського районного відділу</i>	
<i>Маріупольського міського управління Головного управління МВС України</i>	
<i>в Донецькій області, майор міліції.</i>	
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ПЕРСОНАЛУ	
В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ.	138
<i>Пеца Юрій Емілович,</i>	
<i>в.о. начальника Міжгірського районного відділу Управління МВС України</i>	
<i>в Закарпатській області, полковник міліції</i>	
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ .	142
<i>Страшієвський Василь Степанович,</i>	
<i>в.о. начальника Миколаївського районного відділу</i>	
<i>ГУ МВС України у Львівській області, підполковник міліції</i>	
СИСТЕМНЕ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ,	
ЯК БАЗОВА СКЛАДОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА	148
<i>Шевченко Віталій Федорович,</i>	
<i>в.о. начальника Печенізького РВ ГУМВС України</i>	
<i>в Харківській області, майор міліції</i>	
ІСТОРІЯ КАФЕДРИ УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ.	156
АНОНС	163

ЗВЕРНЕННЯ МІНІСТРА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ А. В. МОГИЛЬОВА ДО ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ



Українська міліція нині, як і протягом усього періоду її існування, була, є й буде правоохоронною системою, на яку держава покладає основний тягар відповідальності за захист нашого суспільства від злочинності. Найперше, що має турбувати міністра внутрішніх справ будь-якої країни, це те, наскільки безпечно живеться його співгромадянам, чи вільні від криміналу вулиці, чи захищені діти, чи зможе захистити свої права людина в державній установі, інституті, лікарні, кабінеті землевпорядника без «додаткового стимулювання». Також очільника МВС має турбувати й те, чи чесно й сумлінно виконують правоохоронці свої обов'язки, ресструючи будь-яке звернення про допомогу та порятунок, працюючи над ним за законом, не ховаючи жодної справи «під сукно». Як міністр внутрішніх справ України я щодня опікуюсь усіма цими проблемами.

Я сподіваюся, що будь-якого міліціонера, незалежно від того, яку роботу він виконує, сприйматимуть як захисника, що завжди прийде на допомогу, врятує, відкинувши думки про власну безпеку. Упевнений: нашу роботу потрібно оцінювати за тим, наскільки громадяни щиро та шанобливо ставляться до правоохоронців, які зуміли вчасно і кваліфіковано виконати професійні обов'язки. Міліція повинна працювати не для красивих звітів, а для людей. Ми робитимемо все для того, аби громадян, задоволених роботою міліції, ставало дедалі більше. Як швидко ми зможемо розбудувати нову українську міліцію, залежить від кожного з нас.

Тож, як реформуватимемо відомство? І, найголовніше, яка мета цих змін?

Усі розуміють, що міліція більше не може працювати так, як працювала в останні роки. За цей час накопичилося багато проблем, які потребують глобального та невідкладного вирішення. Ми почали якісно змінювати систему відомчої освіти — міне кілька років, і, сподіваюся, у райвідділи, а значить — і на допомогу кожному громадянину, придуть фахівці із вищою мотивацією, із практичним розумінням того, як повинна працювати міліція. Ми суттєво скорочуємо громіздкий управлінський апарат, а вивільнені ресурси скеровуватимемо в підрозділи, які безпосередньо займаються оперативною діяльністю. Але доки змінюватимемо кадрову складову, потрібно підняти на вищий рівень забезпечення праці спеціаліста, який у своїй роботі орієнтуватиметься на європейські стандарти. Тобто керівництво МВС націлене на створення кращих умов для служби, на збільшення заробітної плати, на відстоювання соціального пакету гарантій, зокрема розв'язання житлової проблеми та збереження системи медичного забезпечення. Щоб зберегти і примножити те, що маємо, та здобути більше, треба довести, що міліція гідна кращого бюджетного фінансування, що потрібно реагувати на виклики сьогодення й ухвалювати закони, потрібні як для подолання злочинності, так і для забезпечення діяльності ОВС. І тут одним ініціюванням затвердження нової редакції Закону України «Про міліцію» не обійтися. Ми готові до тривалої співпраці з Урядом, Верховною Радою й Адміністрацією Президента, відомствами та установами, щоб праця міліціонера цінилася, а його родина була належно забезпечена — як у розвинених країнах. Принаймні в цих інститутах ми відчуваємо підтримку. Отже, відчуватиме підтримку й уся велика «міліцейська родина».

Але ще раз нагадаю, шановні колеги: багато що залежить від нас. Потрібно тверезо подивитися на реальний стан речей. І не з висоти власного інтересу, а чесно зізнатися, що не всі, хто носить міліцейські погони, здатні підтвердити високий професійний рівень. Не всі наші підрозділи потребують такого великого штату, бо часом вони дублюють функції одне одного, або взагалі виконують невластиву їм роботу. Я намагаюся вести чесну та відверту розмову і зовсім не хочу, щоб ми уподібнювалися до деяких заангажованих критиків, які постійно твердять, що в міліції працюють лише нероби чи корупціонери. Це не так. Мабуть, ви вже встигли дізнатися про те, що конструктивну і предметну критику на адресу працівників міліції ми сприймаємо як сигнал до дій, до необхідності виправлення ситуації, а от наклепи на правоохоронне відомство вважаємо просто неприпустимими. Однак прошу запам'ятати: мірилом кожного нашого кроку, вчинку й навіть слова є Закон.

І якщо ви хочете дійсно служити справі правопорядку — дотримуйтеся усіх його постулатів. Відомий принцип «Злодій повинен сидіти у в'язниці!» повинен втілюватися за допомогою сили доказів, інтелекту, аналітичної роботи й досвіду наших попередників, який ми маємо свято берегти, та в жодному разі не через побиття й катування. Порушення прав людини не можна виправдати розкриттям навіть найрезонанснішого злочину. Я до останнього захищатиму міліціонера, котрий стояв на позиції Закону й діяв у його рамках. Якщо ж він порушив норми права, рішення одне: звільнення й відповідальність, як кажуть, «за всією суворістю закону». Так звані «неправові» методи роботи треба скинути як найгірший баласт, що заважає модернізувати МВС.

Так, на жаль, поки що не всі злочини розкриті, не всі громадяни задоволені результатами нашої роботи, — але головне, щоб люди не втрачали надію, вірили в перемогу справедливості й ефективність правоохоронної системи. Нам потрібно вчитися не лише працювати постфактум, коли стався злочин, а й діяти на запобігання, більше уваги приділяти профілактичній роботі. Важливо підняти і свій культурний рівень, здатність спілкуватися із громадянами на рівних, так, як би ми хотіли, щоб зверталися та говорили б і з нами.

Честь та хвала кожному правоохоронцеві, який постійно підвищуватиме свій професійний рівень та допомагатиме в цьому колегам. Я не маю на увазі якусь цехову корпоративність чи, боронь Боже, кругову поруку. Але якщо ви почнете дотримуватися християнської моралі у взаєминах у колективі, однозначно покращаться і стосунки з громадянами.

Якщо ж ми будемо постійно самовдосконалюватися, імідж міліції невинно зростатиме. Я впевнений, що міліція України зможе гарантувати громадянам мир, спокій та правопорядок. Вірю, що в усіх нас одна мета — побудова правового суспільства, і досягати її потрібно в атмосфері взаємної довіри та допомоги.

*З повагою,
Міністр внутрішніх справ України
генерал-лейтенант міліції*

А. В. МОГИЛЬОВ

ВІТАЛЬНЕ СЛОВО КОВАЛЕНКА В.В.

Шановні учасники семінару!

Від імені Вченої ради і ректорату Національної академії внутрішніх справ вітаю Вас із відкриттям круглого столу «Реформування районного органу внутрішніх справ», який традиційно проводить кафедра управління в органах внутрішніх справ.

Звертаючись до присутніх науково-педагогічних працівників, здобувачів та курсантів, вважаю за необхідне наголосити на значенні розвитку наукової пізнавальної діяльності для сучасної розбудови Української держави. Перекоаний, що реформа органів внутрішніх справ і районного органу як їх основної ланки, над якими працює сучасне наукове співтовариство, мають базуватися на принципах забезпечення прав і свобод людини і громадянина, верховенства права, законності.

За роки незалежності України було радикально переглянуто теоретичні та методологічні основи науки управління з урахуванням об'єктивних закономірностей і тенденцій розвитку нашої держави. Нова управлінська доктрина безпосередньо чинить вплив на процес реформування не тільки системи органів внутрішніх справ, а й районного органу, наближення його діяльності до забезпечення реалізації конкретних потреб простих людей. Якісно нова роль міліції полягає у тому, щоб, спираючись виключно на букву закону, служити людям. І це не простий, але вірний дороговказ.

Символічним є той факт, що цей семінар проводиться на тлі нещодавнього звернення міністра внутрішніх справ України А.В.Могильова до працівників органів внутрішніх справ, в якому він відзначив, що «найперше, що має турбувати міністра внутрішніх справ будь-якої країни, це те, наскільки безпечно живеться його співгромадянам, чи вільні від криміналу вулиці, чи захищені діти, чи може захистити свої права людина в державній установі, інституті, лікарні; адже роботу міліції слід оцінювати за тим, наскільки громадяни щиро та шанобливо ставляться до правоохоронців». Тому важко переоцінити роль науки управління в цій важливій справі.

Сьогоднішній круглий стіл, безсумнівно, вплине на формування управлінської наукової думки, на погляди фахівців як нашого, так і інших навчальних закладів, оскільки безпосереднє творче спілкування науковців надає живильного поштовху для майбутніх звершень на ниві практики.

Відкриваючи круглий стіл, бажаю вам результативного спілкування, вагомих успіхів у науковому пошуку щодо подальшого розвитку науки управління, створення ефективних моделей реформування районного органу внутрішніх справ.

Валентин Васильович КОВАЛЕНКО

*Ректор Національної академії внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор, член-
кореспондент Національної Академії правових
наук України,
генерал-лейтенант міліції*



ВІТАЛЬНЕ СЛОВО С.П.ЧЕРНИХА

Шановні учасники круглого столу!

Прийміть мої щирі вітання з початком роботи круглого столу «Реформування районного органу внутрішніх справ».

Проведення цього представницького заходу саме зараз, на тлі звернення Міністра внутрішніх справ до працівників органів внутрішніх справ, подій 9 травня 2011 року у Львові, є важливим моментом у розвитку наукової пізнавальної діяльності з реформування органів внутрішніх справ.

Нині країна потребує системних реформ, які відповідатимуть сучасним потребам суспільства та держави, національним традиціям, стандартам європейської демократії та європейського права. Тож, саме Ви, інтелектуальна еліта країни, маєте зосередити всі зусилля на вирішенні нагальних проблем, що стоять перед країною, передусім — реформування районного органу внутрішніх справ.

Переконали, що даний процес має відбуватися відповідно до певної ідеології, що надасть йому спрямованості і керованості, і врешті-решт сприятиме формуванню надійних гарантій захисту прав та свобод людини та громадянина.

Розумію, що здійснити реформування неможливо швидкими і, головне, радикальними кроками. Натомість, нині Україна, як ніколи, потребує розробки ідеології реформування за новою європейською моделлю, в якій сутністю і змістом процесу правоохоронної діяльності будуть інтереси людини, а мірилом ефективності діяльності органів внутрішніх справ — віра в добро і справедливість простих людей.

Глибоко переконали, роль науки у цій важливій справі важко переоцінити. Саме тому і надалі доцільно та необхідно проводити як науково-теоретичні, так і прикладні дослідження з актуальних проблем управління органами внутрішніх справ, забезпечувати впровадження їх результатів у правозастосовну практику.

Сьогоднішній круглий стіл, безсумнівно, стане частиною і важливим етапом на шляху розроблення оптимальної моделі реформування районного

органу внутрішніх справ, оскільки творче спілкування провідних науковців різних навчальних закладів і наукових установ, представників різних державних органів, надає необхідного поштовху для майбутніх звершень на ниві удосконалення управлінської теорії та практики її застосування.

Бажаю учасникам поважного зібрання конструктивної роботи, діалогу та успішної реалізації усіх планів із реформування районного органу внутрішніх справ.

Сергій Петрович ЧЕРНИХ

*Заступник Міністра внутрішніх справ України
генерал-лейтенант міліції*

ІДЕОЛОГІЯ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

*КОВАЛЕНКО Валентин Васильович,
Ректор Національної академії внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор
член-кореспондент НАПрН України*

Сучасний рівень демократизації суспільства передбачає формування адекватної системи органів внутрішніх справ, здатних забезпечити реалізацію прав та свобод людини і громадянина, ефективно протидіяти злочинності.

Із цією метою вже тривалий час в українському суспільстві обговорюються різноманітні варіанти концепції реформування правоохоронних органів, зокрема і органів внутрішніх справ. Натомість, на мій погляд, обговорення даних питань буде неповним без визначення **ідеології реформ** — сукупність загальнозначимих і визнаних цінностей та ідеалів, які надають сенс та зміст існуванню правоохоронної системи в цілому і органів внутрішніх справ зокрема.

Джерелами формування ідеології мають виступати наступні блок завдань, що мають стати результатом даного реформування:

- 1) більш цілеспрямована діяльність органів внутрішніх справ через уточнення компетенції складових даної системи, уникнення дублювання низки завдань і функцій;
- 2) підвищення ефективності протидії новим викликам сьогодення, подальшого розвитку органів внутрішніх справ відповідно до потреб конкретних громадян;
- 3) зміна правових, організаційних, інформаційних, ресурсних, кадрових та інших засад функціонування органів внутрішніх справ з урахуванням демократичних перетворень у суспільстві, дальшої інтеграції України в європейський простір.

Поетапне, послідовне й спадкоємне здійснення реформ передбачає якісні зміни, котрі виступають таким же необхідним результатом, як і при революції. Саме тому я і наголошую на необхідності не просто оптимізації або підвищенні ефективності, а саме на реформуванні. Відмінність реформування від революції при цьому полягає лише в тому, що воно досягається без насильства, військового конфлікту, соціального протистояння, жорстокості. Натомість оптимізація взагалі зачіпає лише один бік: удосконалення органі-

заційної чи функціональної структури, так само як і підвищення ефективності є методом, а не напрямом діяльності.

Не зважаючи на суперечності теоретичного й організаційного начал, вивчення досвіду саме реформування і реформаторських перетворень дає можливість говорити про позитивні результати. Це означає, що він може бути дієвим і в інших умовах, зокрема в наш час. Утверджуючись як незалежна держава, Україна потребує оновлення системного мислення, а не лише декларування здійснення переходу від старої системи суспільних відносин до нової, безкінечне підвищення ефективності та оптимізацію структури органів внутрішніх справ. Люди мають відчувати на собі реформи, бо, як зазначив міністр внутрішніх справ України А.В.Могильов у своєму зверненні до працівників органів внутрішніх справ, **міліція повинна працювати не для красивих звітів, а для людей.**

Не можу сказати, що існуюча система є неефективною — вона має значні результати і впродовж тривалого часу виконувала завдання, що ставилися керівництвом держави. Натомість, за даних умов постала потреба у якісній зміні векторів діяльності органів внутрішніх справ, а відтак і їхньому реформуванні. Отже перехід має здійснюватись зі збереженням всього позитивного досвіду, подоланням негативів минулого й створення сучасної ефективної правоохоронної системи, органів внутрішніх справ, які б відповідали загальнолюдським уявленням про безпеку, добро, справедливість.

Думаю, що найбільш ефективною формою такого переходу може бути системна реформа органів внутрішніх справ. Дана реформа охоплює собою не той чи інший окремий бік діяльності органів внутрішніх справ, а органи внутрішніх справ як цілісну систему, невід'ємну частину українського суспільства, важливий елемент соціального організму.

Системність реформи є запорукою її успіху, адже за даного випадку усі складові охоплені єдиною реформаторською ідеологією, і відповідно носять послідовний характер, здійснюються поетапно і спадкоємно. Важливою умовою системності реформ є взаємовідповідність перетворень, здійснюваних у різних сферах суспільного життя. Адже не можна реформувати органи внутрішніх справ без реформування системи правоохоронних органів. Так само, як і не можна реформувати правоохоронні органи, не реформуючи систему національної безпеки.

Системна реформа дозволяє здійснювати якісні зміни без насильства, конфронтації та соціальної жорстокості. Вони не можуть бути наслідком суб'єктивного стимулювання без наявних для цього об'єктивних передумов. Системна реформа слугує стабілізуючим чинником розвитку не тільки органів внутрішніх справ, а й усього суспільства, надає йому раціональності

і фундаментальності, моральної обґрунтованості і відповідності потребам людей.

Ідеологія реформування слугує концептуальною її базою, і мінімізує допущення стратегічних помилок. Зокрема в її межах формуються умови для виконання наступних **завдань**: чітке визначення мети реформування, організація і реалізація системного реформування, керуючись об'єктивними закономірностями розвитку українського суспільства і аналізу міжнародних тенденцій. Адже реформування не має ставати ознакою і бути наслідком приходу до влади тієї чи іншої політичної сили або нового міністра, а спиратися на об'єктивні потреби громадян.

Ідеологія реформування дозволяє здійснити правильну розстановку пріоритетів реформування: адже скорочення кількості працівників міліції повинно відбуватись не через брак коштів на утримання МВС, а бути зумовлено високим рівнем захисту прав і свобод громадян, низьким рівнем злочинності, особливо в її організованих проявах, упевненості простих людей у надійності механізмів захисту їхніх прав та законних інтересів. Відповідно, пріоритети мають бути надані розбудові фундаментальних основ органів внутрішніх справ, а не залежати від бажань та уподобань тих чи інших чиновників.

Реформування ОВС не має перетворюватися на зведення рахунків із МВС, адже підміна цінностей у суспільстві, коли чергове реформування вже не сприймається пересічними громадянами через їхню чисельність, а головне безпідставність і кількість, спричинює відторгнення людей від міліції, їхню зневіру у справедливість та ефективність правоохоронної системи в цілому. Відтак, більшість попередніх реформ, позбавлених ідеології реформування, звели нанівець заплановані результати і стали звичайними організаційними перебудовами, які так і не дали відчутних результатів у боротьбі зі злочинністю, а головне — не покращили рівень безпеки людей.

Звичайно, що питання ідеології мають значний масив і потребують більш глибокого і детального вивчення. У рамках даного виступу, я хотів лише звернути увагу на дану проблему, адже ідеологія реформування виконує дуже важливу **функцію** — вплив на формування і розвиток правової і моральної свідомості, світогляду та правоохоронної культури, на зміцнення у суспільстві і конкретних людей віри в справедливість, добро, ефективність правоохоронної системи, піднесення престижу та авторитету працівників органів внутрішніх справ. У практично-прикладному аспекті ідеологія реформування сприяє будові уявлень, пропозицій, принципів, рекомендацій щодо удосконалення суспільних відносин, норм та інститутів у правоохоронній сфері.

ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

*ЧЕРНИХ Сергій Петрович,
заступник Міністра внутрішніх справ*

Відповідно до статті 17 Конституції України, захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування, правоохоронні і спеціальні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом.

Слід відзначити, що і донині у чинному законодавстві України не визначено єдиного чіткого переліку правоохоронних органів, а в наукових колах тривають дискусії щодо вироблення критеріїв віднесення тих чи інших органів до системи правоохоронних. Утім, без сумніву, одним із ключових елементів даної системи виступають органи внутрішніх справ.

У своєму сучасному вигляді органи внутрішніх справ ще й досі виконують не властиві їм функції, а головне — не визначено правового статусу даних органів. Це негативно впливає на правозастосовну діяльність, а також позначається на ефективності діяльності міліції. Адже у своєму зверненні до працівників органів внутрішніх справ міністр внутрішніх справ А.В. Могильов зазначив, що роботу даних органів мають оцінювати за тим, наскільки громадяни щиро та шанобливо ставляться до правоохоронців, які зуміли вчасно і кваліфіковано виконати професійні обов'язки.

Відтак, іде копітка робота у законодавчому полі як для захисту працівників міліції, так і для створення умов щодо реформування даної системи, наближення її до потреб конкретної людини. У даному аспекті можна говорити як про потребу у науковому розробленні проблем реформування даних органів, так і про крайність у справжніх системних перетвореннях, котрі з часом, коли мине декілька років, дадуть практичні результати і конкретні люди відчують, передусім на собі, якісні зміни у даній системі, рівні їхньої безпеки.

На цьому шляху ще багато чого потрібно зробити. Це і чітке розмежування повноважень посадових осіб шляхом усунення їх дублювання, і обмеження можливості безпідставного втручання правоохоронних органів у діяльність громадян та юридичних осіб шляхом організаційно-функціональної перебудови даних органів, водночас зменшення можливостей щодо політизація

діяльності міліції, і покращання ресурсного забезпечення, якісне оновлення інформаційного забезпечення, тим самим максимально наближуючи органи внутрішніх справ до органів, що надають послуги у сфері внутрішньої безпеки, створюючи умови для реалізації прав та законних інтересів громадян.

Переконаний — ця справа є вкрай потрібною. Водночас, під час реформування даної системи доцільно ухвалювати закони, потрібні для подолання як злочинності, так і для *забезпечення діяльності ОВС*. Головними елементами такого забезпечення, на мій погляд, виступають: кадрове, інформаційне, ресурсне, наукове.

Кадрове забезпечення функціонування системи органів внутрішніх справ передбачає зміни у формах і методах управління персоналом. Для цього необхідно чітко визначити перелік атестованих посад та посад, що заміщуються державними службовцями, встановити відповідність спеціальних звань працівників міліції та категорій і рангів державних службовців. Потрібно вдосконалити систему соціальної та психологічної роботи в правоохоронних органах, відмовитися від формалізму та акцентувати увагу на формуванні стійкої психологічної установки кожного працівника, підвищувати культурний та освітній рівень. Є необхідність у суттєвому скороченні громіздкого управлінського апарату, спрямувавши вивільнені ресурси на практичні потреби підрозділів, які здійснюють безпосередню боротьбу зі злочинністю.

Інформаційне забезпечення діяльності органів внутрішніх справ полягає у впровадженні сучасних інформаційних систем і технологій, суворому додержанні Закону України «Про доступ до публічної інформації» із чітким визначенням розпорядника даної інформації, починаючи з районного рівня. Необхідно створити єдину автоматизовану базу даних правоохоронних органів для реєстрації та обліку заяв і повідомлень про правопорушення, а також про стан розслідування справ. Вкрай важливим є створення єдиного інформаційного ресурсу персонально-довідкової і дактилоскопічної реєстрації та інших інформаційних ресурсів, необхідної матеріально-технічної та інтелектуальної бази для протидії новим правопорушенням, зокрема у сфері кіберзлочинності, торгівлі людьми.

Ресурсне забезпечення полягає, передусім, у створенні кращих умов для служби, суттєвого збільшення заробітної плати, формування нового пакету соціальних гарантій відповідно до європейських стандартів, а також збереження відомчої системи охорони здоров'я. Належне ресурсне забезпечення діяльності міліції є одним з ключових чинників подолання корупції і суттєвого покращання протидії злочинності.

Наукове забезпечення реформування органів внутрішніх справ є необхідним для того, що вивільнити відомчу систему освіти та науки від схо-

ластичних положень, надавши їй конкретного і прикладного змісту. З цією метою вже зараз здійснюється реформування відомчої системи освіти, результатом якої має стати формування підвищення мотивації і практичного розуміння того, як має працювати міліція.

Переконаний, що на цьому шляху належить зробити ще багато, утім ми маємо дуже поважну мету — підтримка віри і надії громадян в перемогу справедливості й ефективності правоохоронної системи.

АДМІНІСТРУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ФУНКЦІЙ У МІНІСТЕРСТВІ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ШАКУН Василь Іванович,
*перший проректор Національної академії внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України*

Проблема реформи Міністерства внутрішніх справ України уже не один рік є предметом гострої дискусії як науковців, так і практиків. Передусім йдеться про місце та роль Міністерства внутрішніх справ у системі органів кримінальної юстиції. Висловлювались різні думки, зокрема автор вважає, що нині МВС фактично перетворилося у Міністерство міліції. Інші заперечують необхідність розширення державних функцій, які мають бути надані МВС у наслідок реформи. Дискусія із зазначених проблем певною мірою була перенесена і на низку концепцій реформ Міністерства внутрішніх справ, принаймні на ті, які були оприлюднені. На жаль, і останній варіант концепції не зняв напруги у дебатах щодо подальшої функціональної спрямованості МВС. Україна з моменту здобуття незалежності намагається вибудувати сучасну систему органів кримінальної юстиції. На жаль, успіхи на цьому шляху далекі від бажаних. Пересічному громадянину протиставляється у край заплутаний механізм розв'язання його правових проблем. Створення Міністерства з надзвичайних ситуацій, і позбавлення МВС, у зв'язку з цим, частини державних функцій, існування поза межами МВС Державної прикордонної служби, невизначеність і суперечливість адміністрування міграційних процесів — все це лише частина невіршених проблем, які так і не знайшли свого розв'язання в існуючих проектах концепцій реформ. Слід зазначити, що

колектив авторів Національної академії внутрішніх справ запропонував свій погляд на концепцію реформи, яка і пропонує шляхи вирішення дискусійних проблем. У наслідок недосконалості системи адміністрування державних функцій, Міністерство внутрішніх справ нерідко працює само на себе, вишукуючи додаткові можливості для нав'язування платних послуг та непрозорих дозвільних процедур, які під гаслом їх спрощення дедалі ускладнюються. Влада продовжує недооцінювати наслідки залишкового фінансування Міністерства внутрішніх справ, у зв'язку з чим, Міністерство змушено брати на себе функції, не передбачені чинним законодавством.

Таким чином, необхідно змінити саму парадигму адміністрування державних функцій, здійснити їх аналіз і взяти за основу розбудови МВС, передусім не стільки вертикальний, а саме горизонтальний вимір. На наш погляд, Міністерству доцільно доручити вченим розробити науково обґрунтовану модель районного управління внутрішніх справ. Метою такої моделі має бути упорядкування структури та системи органів кримінальної юстиції, наданих їм державних функцій на рівні адміністративного району. Проблема, на розв'язання якої я хотів би звернути увагу, полягає в необхідності розроблення комплексної стратегії подальшого удосконалення і розвитку районного органу внутрішніх справ, організаційно-правових засад його функціонування та забезпеченням персоналом. Реалізація цього завдання передбачає науково-обґрунтоване визначення раціональної структури районного органу внутрішніх справ та оптимізацію розподілу функцій між окремими суб'єктами, а також скоординовані на державному рівні заходи проведення поетапного реформування системи органів внутрішніх справ.

Основна мета реформування районного органу внутрішніх справ полягає у створенні ефективної, динамічної та гнучкої в управлінні, на основі визначення раціональної просторової основи, укомплектованої високопрофесійними фахівцями, забезпеченої сучасними матеріальними і технічними засобами системи, приведення завдань, функцій і напрямів його діяльності відповідно до сучасних потреб забезпечення прав і свобод людини, доступності та якості надання соціальних та адміністративних послуг населенню, ефективного використання ресурсного потенціалу, реалізації державної політики у правоохоронній сфері.

Головним завданням реформованого районного органу внутрішніх справ має стати підвищення ефективності забезпечення прав і свобод людини через розмежування компетенції органів внутрішніх справ різних рівнів, усунення дублювання повноважень між ними, підвищення рівня їхнього фінансового і матеріально-технічного забезпечення, соціального та правового захисту, авторитету органів внутрішніх справ. Як відзначив Міністр внутріш-

ніх справ України А.В.Могильов, роботу міліції потрібно оцінювати за тим, наскільки громадяни щиро та шанобливо ставляться до правоохоронців. Тому головним показником ефективності діяльності районного органу внутрішніх справ є довіра людей до нього, віра в силу добра і справедливості, ефективність правоохоронної системи в цілому.

Основою ефективною структурної організації діяльності районного органу внутрішніх справ виступає поселенська мережа, що складається з поселень — міст, селищ, сіл, як місць постійного компактного проживання людей. Формування конкретного районного органу внутрішніх справ визначається залежно від кількості населення, рівня урбанізації, організації комунального господарства, характеру економічної діяльності мешканців, рівня злочинності та ресурсних можливостей місцевих бюджетів. На їх базі формуються рівні управління даними органами: громади, районний, регіональний і загальнодержавний.

Це найбільшчі зміни, вони стосуються оптимізації або ліквідації структури окремих центральних органів виконавчої влади, на які покладені функції протидії злочинності, охорони громадського порядку, прогнозування та ліквідація надзвичайних ситуацій тощо. Проте, досвід успішних країн переконує, що це єдиний шлях до оптимального адміністрування державних функцій, а зволікання з оптимізацією державного управління органами кримінальної юстиції та їх структури лише заганає Україну в глухий кут та багатократно збільшує вартість і болісність реформування в майбутньому. Без чіткого визначення регіональної структури органів внутрішніх справ побудувати ефективну вертикаль управління державними функціями практично неможливо. Певна річ, такі перетворення потребують нової кадрової політики у Міністерстві внутрішніх справ та досвідченого персоналу, спроможного втілити реалізацію майбутніх реформ.

Варто лише вітати ініціативу Міністерства внутрішніх справ щодо зосередження в Національній академії внутрішніх справ підготовки керівних кадрів. Безумовно, такі рішення накладають на академію величезну відповідальність за якість академічної освіти, удосконалення її змісту, практичної спрямованості, набуття майбутніми керівниками сучасних знань, умінь і навичок керування великими колективами, приймання ефективних управлінських рішень.

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

*СЕСЕМКО Костянтин Володимирович,
начальник кафедри управління в ОВС
Національної академії внутрішніх справ
кандидат юридичних наук*

У сучасному світі значна увага приділяється подальшому вдосконаленню діяльності поліцейських формувань, як одному з найважливіших інститутів демократичного суспільства.

Немає сумнівів тому, що сьогодні назріла гостра необхідність суттєвого покращання якості професійної діяльності органів внутрішніх справ відповідно до найближчих перспектив їхнього реформування, насамперед пов'язаних із проведенням оптимізації центральних органів державної влади та стартом адміністративної реформи системи МВС України.

Дослідження думки керівників органів внутрішніх справ, які підвищували кваліфікацію в Національній академії внутрішніх справ показало, що респонденти вважають за необхідне збільшити до 50 відсотків штатну чисельність працівників патрульно-постової служби.

Майже 70 відсотків практичних працівників також вказують на значні недоліки в роботі кримінальної міліції щодо організації тактики розкриття злочинів, які вчинені на території обслуговування. На думку 88 відсотків опитаних працівників, низькою залишається ефективність дій слідчо-оперативних груп на місці скоєння злочину. Таке становище частково пояснюється не повним складом таких груп і не комплектом фахівців із необхідним досвідом роботи та відповідною кваліфікацією.

Утворення оновленої моделі сучасного органу внутрішніх справ потребує докорінної зміни його ролі, місця та функцій серед інших правоохоронних органів на тактичному рівні обслуговування відповідних територіальних громад.

На думку респондентів робота кримінального блоку (карний розшук, КМСД і т. ін.) щодо організації і тактики розкриття злочинів, які вчинюються на території обслуговування, лише частково відповідає потребам (69%), а слідчо-оперативна група не завжди працює у повному складі на місці вчинення злочину, оскільки не вистачає спеціалістів (88%).

Нині особливої уваги потребує удосконалення діяльності міськрайлінорганів внутрішніх справ, їхня структурна побудова, правове, організаційне, методичне і матеріально-технічне і кадрове забезпечення, які мають бути

приведені відповідно до сучасних умов. Із цією метою слід розробити і експериментально випробувати моделі їх структурно-штатної побудови та організації діяльності з урахуванням конкретної оперативної обстановки, реального навантаження та умов роботи. Для докорінного покращання діяльності щодо попередження і розкриття злочинів необхідно здійснити нормативне розмежування функцій у цій сфері між підрозділами кримінальної міліції, міліції громадської безпеки та підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю.

Начальник міськрайліноргану, на думку респондентів, повинен мати право вирішувати питання залежно від території та стану оперативної обстановки щодо збільшення чисельності особового складу. Тобто, необхідно розширити права їх начальників при призначенні та використанні особового складу, маневруванні силами та засобами, використанні ресурсів у межах, визначених нормативними актами МВС. Питання прийому на службу та звільнення з посад повинні вирішуватися начальниками міськрайлінорганів.

Вивчення, прийом та призначення осіб без спеціальних звань повинно здійснюватися у міськрайліноргані, а право призначати повинен мати начальник органу. Також необхідно порушити клопотання перед МВС України щодо надання прав керівникам міськрайвідділів щодо порядку прийому та звільнення молодшого начальницького складу органів внутрішніх справ України та присвоєння спеціальних звань молодшому начальницькому складу органів внутрішніх справ України.

На наш погляд, сам процес проведення реформування має знайти своє відображення в таких змінах, як:

- зміні назви міліції на поліцію; організаційному, нормативному та іншому удосконаленні діяльності міліції (поліції);
- прийнятті законів про структурно-складові підрозділи міліції (поліції), а також в удосконаленні вже діючих нормативно-правових актів;
- звільненні міліції від виконання невластивих їй функцій;
- приведенні вже діючого законодавства у відповідність з міжнародним;
- створенні нових органів міліції (поліції), зокрема муніципальної міліції;
- розробленні принципово нових критеріїв оцінки діяльності міліції (поліції);
- створенні належних умов для забезпечення і визнання людини найвищою соціальною цінністю суспільства та держави;
- внесенні змін щодо самої структурно-організаційної основи діяльності міліції;
- суттєвому покращенні наукового, матеріального, технічного, фінансового та кадрового забезпечення діяльності міліції.

Сьогодні, в умовах радикальних перетворень суспільно-політичного ладу та економічної системи України, проблема реформування в міліції набула особливої гостроти і актуальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бандурка О.М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України. — Харків, 2004. — 780 с.
2. Фролова О.Г. Новітня методологія в управлінні в органах внутрішніх справ. — Донецьк: ДІВС МВС України, 2001. — 312 с.
3. Сущенко В.Д. та ін. Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ. — К.: НАВСУ, 1999. — 352 с.
4. Ануфрієв М.І. Основні напрями кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України: організаційно-правовий аспект. — Харків: НУВС, 2001. — 238 с.

ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ПОЛІЦІЇ В УКРАЇНІ

***ЛІПКАН Володимир Анатолійович,**
професор кафедри управління в ОВС НАВС,
доктор юридичних наук, доцент*

Органи внутрішніх справ, підхід до розуміння яких як каральних органів склався ще за часів Радянського Союзу і утримується і свідомості пересічних громадян і донині, у своєму сучасному вигляді виступають своєрідним тягарем, що заважає побудові громадянського суспільства. За даних обставин об'єктивно постає потреба в розробленні і найшвидшій реалізації Концепції реформування органів кримінальної юстиції України. Даний документ має носити концептуальний характер і визначати напрями та принципи реформування існуючої системи органів кримінальної юстиції.

Оскільки дана системи становить собою макросистему, то зосередимо увагу на одному із її системних компонентів — поліції. Актуальність звернення мною до даної теми полягає у необхідності чіткого розмежування повноважень посадових осіб поліції через усунення дублювання ними повноважень, обмеження можливості безпідставного втручання поліції у життя громадян та юридичних осіб, поєднане із підвищенням ефективності функціонування територіальних органів поліції.

Зважаючи на подане вище, зазначу, що вирішальним розділом пропонуваної Концепції має бути розділ, присвячений висвітленню конкретного змісту реформування органів поліції, у якому доцільно продемонструвати загальні зв'язки між змістом реформи усієї системи кримінальної юстиції та реформою поліції.

У складі Міністерства внутрішніх справ України з прямим підпорядкуванням Міністру внутрішніх справ має бути створено Національну поліцію, на яку доцільно покласти функції із охорони та забезпечення правопорядку на території держави. Національна поліція має виступати основним органом, що проводить оперативно-розшукову діяльність та дізнання.

Національна поліція в складі Міністерства внутрішніх справ України має складатися з наступних підрозділів: кримінальна поліція; фінансова поліція; муніципальна поліція; поліція охорони і правопорядку; транспортна поліція; державна автомобільна інспекція.

До кримінальної поліції переходять повноваження поліції із здійснення оперативно-розшукової діяльності та повноваження колишніх Управління по боротьбі з організованою злочинністю при МВС України та Головного управління «К» Служби безпеки України по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю.

До повноважень кримінальної поліції також переходить проведення оперативно-розшукової діяльності по злочинах у сфері корупції, хабарництва та службової діяльності в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Кримінальна поліція в своїй діяльності має взаємодіяти з Національною службою розслідувань. По злочинах невеликої тяжкості кримінальна поліція передає матеріали справи з обвинувальним висновком безпосередньо до суду з повідомленням прокурора та врученням йому копії обвинувального висновку.

На фінансову поліцію покладаються обов'язки з виявлення, попередження, проведення дізнання та розкриття категорій злочинів, які входили до сфери відання податкової поліції, складання протоколів про адміністративні правопорушення та участь при розгляді справи в суді.

Фінансова поліція здійснюватиме оперативно-розшукову діяльність по справах щодо податкових, фінансових та митних злочинів, розшуку платників податків, які ухиляються від сплати податків та інших платежів, розслідування всіх категорій злочинів у сфері господарської діяльності, злочинів у сфері використання електронно-обчислювальних машин, систем та комп'ютерних мереж, якщо вони пов'язані з ухиленням від сплати податків,

приховуванням доходів, легалізацією коштів, здобутих злочинним шляхом та іншими злочинами.

Муніципальна поліція здійснюватиме комплекс заходів, спрямованих на підтримання громадського правопорядку та громадської безпеки в окремому населеному пункті. Вона повністю фінансуватиметься з місцевого бюджету, а кількісний та структурний склад підрозділу в конкретному населеному пункті визначатиметься відповідними органами місцевого самоврядування.

На неї покладаються функції доставлення правопорушників в ізолятори тимчасового тримання, а також здійснення приводу до національної поліції чи суду для вирішення питання про притягнення до кримінальної чи адміністративної відповідальності.

Муніципальна поліція здійснює також оперативно-розшукову діяльність та дізнання по злочинах невеликої та середньої тяжкості, вчинених на території відповідного населеного пункту.

Під час виникнення стихійних лих та надзвичайних ситуацій місцевого та державного значення на території населеного пункту муніципальна поліція бере участь у ліквідації негативних наслідків та порятунку людей, а також їх майна.

У складі муніципальної поліції окремо виділяється служба дільничних інспекторів поліції та підрозділ поліції у справах дітей. Даний підхід відображено і в інших дослідженнях з питань становлення і розвитку муніципальної міліції.

Поліція охорони і правопорядку здійснюватиме повноваження, передбачені Законом України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» для внутрішніх військ та інші повноваження, визначені законом. За нею залишається право здійснення оперативно-розшукової діяльності при розшуку злочинців.

Поліція охорони і правопорядку призначається для охорони важливих державних об'єктів, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України, ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання, екстрадиції та конвоювання, участь в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю, а також виконання інших завдань, що вимагають постійної оперативної готовності та підвищеної мобільності.

До компетенції *транспортної поліції* відноситься охорона вантажів на всіх видах транспорту, підтримка громадського правопорядку на всіх видах транспорту, а також проведення дізнання по злочинах та розслідування адміністративних проступків проти безпеки руху та експлуатації транспорту, пов'язаних із роботою всіх видів транспорту, дізнання та досудове слідство

по злочинах проти безпеки руху та експлуатації транспорту, а також проведення необхідних слідчих та оперативно-розшукових заходів.

За структурою транспортна поліція має будуватися відповідно до видів транспортних сполучень, на яких вона діє (залізничний транспорт, аеропорти, морські та річкові порти, тощо).

Завданням *державної автомобільної інспекції* є підтримання безпеки на дорогах, допуск транспортних засобів до дорожнього руху (проведення технічних оглядів), проведення навчання та допуск осіб до керування транспортними засобами, а також затримання порушників, складання протоколу про адміністративні правопорушення, протоколів по дорожньо-транспортних подіях та участь при судовому розгляді зазначених справ, а також ліквідація причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень.

Спеціальна поліція здійснює дізнання у справах про злочини проти довілля, у сфері пожежної безпеки, а також охорони лісових та водних ресурсів. Окремо в її складі виділяється аварійно-рятувальна служба, яка виконуватиме повноваження з ліквідації надзвичайних ситуацій, порятунку людей, виїздів за викликами громадян тощо, які раніше поклалися на органи Міністерства надзвичайних ситуацій.

Міграційна поліція має перебрати на себе повноваження із паспортного контролю, а також реєстрації іноземців. Вона розглядатиме питання громадянства України; прийняття заяв і проведення процедур щодо іноземців та осіб без громадянства для отримання статусу біженця в Україні; розташування і утримання біженців; розшуку і виселення осіб, які перебувають на території України нелегально або втратили право на законне перебування; утримання та ідентифікація осіб, затриманих за незаконний в'їзд або перебування на території України. Міграційна поліція формується із фахівців Державної міграційної служби.

Прикордонна поліція здійснює повноваження, передбачені для Державної прикордонної служби, а саме заходи задля забезпечення охорони державного кордону та виключної морської економічної зони України.

МІСЦЕ І РОЛЬ КЕРІВНИКА ОВС В ПІДГОТОВЦІ І ПРИЙНЯТТІ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

*АКУЛОВ Сергій Олександрович,
доцент кафедри управління в ОВС НАВС,
кандидат політичних наук*

Управлінський процес це одночасно діяльність системи і підсистеми в системі більш високого рівня. Наприклад, районний відділ внутрішніх справ, являючи собою самостійну систему управління, входить як підсистема до системи УМВС в області, а обласне управління МВС на тих же засадах входить до системи МВС у цілому. Слід відзначити, що головною особливістю ієрархічного підходу при аналізі управлінського процесу є врахування підпорядкованості елементів управління, які проявляються через відносини суординації.

О.М. Бандурка процес управління розглядає як послідовне здійснення інформаційно — аналітичної роботи, підготовка і прийняття управлінських рішень, організація планування, організація виконання управлінських рішень [1].

Керівники підрозділів різного рівня часто ставлять питання: чому при дотриманні всіх принципів управління, послідовності виконання функцій і операцій вповні не досягається запланований результат, або він негативний. Одні звинувачують у цьому кадри, інші — недостатнє інформаційне забезпечення, треті — відсутність належного матеріально-технічного постачання і фінансового забезпечення, четверті — недосконалість законів і т. п.

Дійсно, підсумковим критерієм якості процесу управління є результативність і ефективність системи управління.

Ще на початку ХХ століття вчені помітили, що зміна соціально-економічних або політичних умов. викликає зміну параметрів, характеру і стиля управління. Деякі спеціалісти вважають, що управління, як і будь-яка інша система, проходить через п'ять етапів у процесі розвитку: успішний прогрес; повільний прогрес; стабільний стан; повільний регрес; швидкий регрес [2].

Із даної концепції, яка дістала назву теорії великих циклів або довгих хвиль, витікає, що управління, як і будь-який інший процес, не може безкінечно удосконалюватись. Постійне «покращення» згодом переходить у регрес і стагнацію. Таких періодів не слід лякатись, їх необхідно передбачати і правильно переборювати, здобувати максимальні вигоди від ліквідації старої системи управління, яка вже остаточно вичерпала себе, і створювати необхідні умови для організації нової.

Зміни, які відбуваються в соціально-економічному і політичному житті України, впливають на зміст діяльності органів внутрішніх справ. Органи внутрішніх справ поступово перетворюються з карально-репресивної системи, заклопотаної головним чином охороною інтересів держави, в демократичну структуру, невід'ємну частину суспільства, яке захищає законні інтереси конкретної особистості, створюючи для кожної людини безпечні умови життя.

Враховуючи, що зміна змісту процесу управління органами внутрішніх справ безпосередньо пов'язана із соціальною переорієнтацією їх діяльності, важливо визначити пріоритетні напрямки в реформуванні органів внутрішніх справ. До таких можна віднести:

- відновлення профілактичної служби органів внутрішніх справ;
- розвиток форм і способів зв'язку з населенням;
- створення на нових засадах добровільних громадських формувань;
- організація служби довіри, підрозділів соціальної роботи з населенням;
- розвиток виховної і психологічної служби при роботі з особовим складом органів внутрішніх справ [3].

Отже, дослідження процесу управління в органах внутрішніх справ у світлі сучасних концепцій дозволяє сформулювати висновок, що економічний, політичний і духовно-моральний стан українського суспільства викликає необхідність радикальних змін у сферах, у тому числі, і в органах внутрішніх справ [4]. Досвід останніх років показує, що нинішня структура управління ОВС, методи, і процедури управління уже не забезпечують високої результативності та ефективності роботи органів внутрішніх справ по боротьбі зі злочинністю, не враховують особливості роботи з новими соціальними групами й структурами.

При реформуванні органів внутрішніх справ на передній план виходять питання, пов'язані з радикальними змінами в організації управління підрозділами ОВС. Ця вимога стосується як рішучої кадрової реорганізації складу учасників управлінських відносин, так і внесення конструктивних перетворень у структурі етапів, періодів управлінського процесу (інформаційна — аналітична робота, визначення завдань, прогнозування, планування, організація, облік і контроль тощо).

Реорганізуючи процес управління підрозділами ОВС, необхідно стимулювати творчість, ініціативу, пошук нових, нестандартних способів і прийомів вирішення управлінських завдань і функцій. При цьому важливо, щоб втілення нових форм і методів управління здійснювалось не за рахунок механічного відкидання раніш існуючого, а з урахуванням надбаного досвіду і досягнень науки.

Висновки:

Місце і роль керівника в ефективності управління діяльністю підпорядкованими службами і підрозділами проявляється в прийнятті і реалізації управлінських рішень, які здійснюються поетапно і циклічно. При організації процесу управління необхідно враховувати технологічну і процедурну сторону.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення: [монографія] / Бандурка О.М. — Х.: Основа, 1996. — 398 с.
2. Микитюк П.П. Інноваційний менеджмент: Навчальний посібник. — Тернопіль: Економічна думка, 2006. — 295 с. — [Електронний ресурс]. Режим доступу: www.library.tane.edu.ua/files/.../Inn_Menedzh_Navch_posibnyk.pdf
3. Зозуля І.В. Упорядкування напрямків реформування Органів внутрішніх справ і правоохоронної системи сектору безпеки України за їх концептуальним забезпеченням. ISSN 1995–6134. УДК 351.74:65.011.8(477) — [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10zivikz.pdf>
4. Горбулін В. Сектор безпеки: стан і напрями реформування / Володимир Горбулін, Олександр Литвиненко // День. — 22.12.2009. — № 232.

СТРАТЕГІЯ МІСЬКРАЙЛІНОРГАНУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЯК ЦЕНТР СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

***БОРИСЕНКО Володимир Андрійович,**
професор кафедри управління в ОВС
Національної академії внутрішніх справ*

Я хочу висловити власну думку на роль і проблеми впровадження стратегічного управління в діяльності міськрайлінорганів (МРЛО). Хоча за науковою методологією окремий суб'єкт дослідження МРЛО повинен розглядатися у відносинах УВС (ГУВС) області — Міністерства внутрішніх справ та іншими суб'єктами, проте в рамках обмеженості проблематики, спираючись на систему різних методів, можливо досягти певного результату.

Базою моїх поглядів є знання, які я накопичував із часу навчання у Військової академії ім. Фрунзе в 1980–1984 р., роботи на командних посадах ко-

мандира дивізії та командувача внутрішніх військ, діяльність на громадських засадах у Раді при Міністрі внутрішніх справ СРСР 1990–1992 р., членом Колегії МВС Республіки Білорусії, України з 1988–1996 р. та праця в Генеральній Інспекції при Президентові України 1996–1998 р., а також участь на чолі штабів у забезпеченні громадського порядку в республіках Кавказу та ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській атомній станції. Узагальнена, сформована система підходів в навчальному посібнику «Стратегічне управління органами внутрішніх справ», виданому в 2010 році.

Стратегія системи Міністерства внутрішніх справ базується на визначенні соціальних і правових цілей, створенні моделей управління процесом вибору, розробки, прийняття та впровадження стратегії.

Стратегія системи Міністерства внутрішніх справ — це визначені варіанти (моделі) побудови стратегічного розвитку.

За організаційними ознаками стратегію системи МВС складають: стратегії структур Центрального апарату; стратегії регіональних органів ГУВС, УВС областей; стратегії МРЛО; стратегії галузевих служб.

За змістом завдань, стратегія системи МВС включає:

- загальні для всієї структури МВС загалом;
- загальні профілактичні за окремими галузями, службами;
- кримінально-процесуальні (адміністративно-процесуальні) для кожного з напрямків діяльності ОВС;
- функціональні для кожної з функціональних підсистем міліції (ОВС);
- ресурсні для забезпечення досягнення стратегічних орієнтирів загального, профілактичного, кримінально-процесуального, функціонального та адміністративно-процесуального типів стратегій.

Стратегічне управління органами внутрішніх справ — це такий вид діяльності, що ґрунтується на людському потенціалі як основі стратегії, орієнтує їх професійну діяльність на потребу людини, гнучко реагує і проводить передбачені зміни в ОВС, що відповідають викликам зовнішнього середовища та дозволяють системно попереджати соціальні загрози і розкривають найбільш небезпечні правопорушення, що в сукупності створюють надійну їх підтримку суспільством на досягнення стратегічних цілей.

Стратегічне управління не існує окремо, а є органічною частиною системи управління МВС України загалом. Цикл стратегічного управління має довгостроковий термін і до нього входить кілька циклів середньострокового управління, яке забезпечує безперервність процесу реалізації стратегії.

Стратегічне управління ОВС складається з таких *чинників*:

- формування стратегії;

- розвиток професійності дій органів внутрішніх справ як системи, так і кожного працівника;
- управління впровадженням стратегії.

Мета стратегічного управління органами внутрішніх справ — це побудова соціально-правової системи, яка б базувалася на інноваційних підходах і вимогах міжнародних стандартів та уможлиблювала своєчасне визначення місії, цілей та стратегій, розроблення та виконання інструментарію реалізації стратегічних задач, удосконалення оперативно-службової діяльності та підвищення іміджу системи в оцінці суспільства.

Мета у стратегічному управлінні ОВС характеризується різноманітними типами, видами, класами. Ці цілі об'єднуються терміном «цілевстановлення». У загальній технології стратегічного управління «цілевстановлення» поділяється на етапи: вибір і формування місії; наукове обґрунтування довго — середньо — та короткострокових цілей; визначення політики правоохоронної діяльності, процедур та правил формування стратегії, а також загальних підходів до планування.

Установлення мети стратегічного управління ОВС відбиває концепцію їхнього розвитку та основні напрямки їх професійної активності та відіграють наступне значення:

- початок будь-якого управлінського впливу або дії, визначення основного змісту стратегії та планів;
- одна з основних складових, що застосовується для виявлення проблем, які треба розв'язати стратегічними інструментами;
- визначення загального попереднього стратегічного рішення спрямовує до інноваційної альтернативи;
- вироблення «основи» організаційно-практичної діяльності, оскільки усвідомлення стратегічної мети згуртовує працівників і мотивує його на досягнення результату;
- основи побудови стандартів, нормативів, критеріїв, що використовується для оцінювання стратегічної діяльності організації загалом, окремих її підсистем, здійснених робіт виконавцями.

До **основних факторів**, котрі обумовлюють необхідність впровадження стратегічного управління в діяльність ОВС доцільно віднести наступні.

По-перше. Зростання й ускладнення проблем правопорядку та боротьби зі злочинністю. І хоча ці небезпеки у людства були завжди, проте наприкінці ХХ століття, першому десятилітті ХХІ ст. набули глобального змісту й сьогодні становлять загрозу політичній, економічній, соціальній стабільності не тільки в масштабах окремих держав, а і на світових материках. Найчастіше небезпеки проявляються у поширенні транснаціональних організованих зло-

чинних угруповань, терористичної діяльності, транснаркозлочинність, торгівля людьми та їх органами, озброєнням та вибухівкою. Щоб зменшити вплив або обмежити такі загрози, негативні тенденції, необхідні об'єднані зусилля багатьох держав та їх правоохоронних органів у формі стратегії дій на пріоритетних напрямках. Прикладом таких стратегій в світі є спільна стратегія у боротьбі з терористичною діяльністю «Алькаїда».

По-друге. В умовах науково-технічного прогресу, особливо пов'язаних із інформаційно-комп'ютерними технологіями, прискорюється швидкість змін стану соціальних, правових, управлінських відносин, які створюють високу ступінь невизначеності в усіх сферах діяльності, у тому числі, криміногенному середовищі.

Автори Гарвардського університету Хью Кортні, Джейн Керкленд, Патрік Вітері в своїх трудах констатують: «Среда настолько не устойчива, что никакой анализ не способен дать убедительной картины будущего. Самый совершенный анализ не позволяет прогнозировать развитие сложных процессов, неопределенность требует принципиально нового подхода к выбору стратегии. Недооценка неопределенности может привести к выбору таких стратегий, которые либо не защищают от опасности, либо не позволяют воспользоваться шансами вероятными при высоких уровнях неопределенности» [6, с.9].

Проблему невизначеності зовнішнього середовища усунути повністю неможливо, проте навіть найбільш високий її рівень має багато позитивної інформації для вибору правильної стратегії. Завжди можливо ідентифікувати стійкі тенденції. Наприклад, організована злочинність, корупція, наркобізнес, кіберзлочинність та інші, та на їх основі прогнозувати їх розвиток. Крім того, завжди існують такі фактори, про які ми ще не знаємо, в той час їх пізнати можливо при стратегічному аналізі. Безробіття, міграція, невиплата заробітної плати, несплата податків, тіньові прибутки, банкрутство, інфляція, рейдерство тощо, це перемінні (мінливі) складові, що діють можливість більш-менш вірно вибрати стратегічний напрямок.

По-третє. Перехід від існуючої моделі міліції «карально-репресивної» до моделі «соціально-сервісної» обслуговування суспільства на чітку відповідність роботи міліції Європейським стандартам правоохоронної діяльності. Початком такої трансформації повинен стати **стратегічний прогноз**, що передбачає оцінку внутрішніх, зовнішніх загроз, визначення змін, які необхідно здійснити, підготовку персоналу міськрайліноргану внутрішніх справ до функціонування установленої перспективі.

Стратегічний розвиток — це інноваційна діяльність на базі дослідження фундаментальних, прикладних, дослідно-конструкторських робіт щодо

прийняття нових нормативно-правових документів, запровадження новацій в технології, управлінської, правоохоронної діяльності, що відповідають вигомам чинного законодавства.

Висновок

Стратегія розвитку міськрайлінорганів внутрішніх справ — це постійний пошук проявів, ознак правопорушень та оперативне, комплексне реагування на них. Разом із органами державної влади, місцевого самоврядування об'єктивний, критичний аналіз причин правопорушень та усунення умов, що їм сприяють. Постійне спілкування з населенням, створення нових форм участі громадськості у виконанні функції правоохоронної діяльності. Мотивація працівників міліції у нарощуванні активності, підвищенні професійності у суворому дотриманні законності відносно затриманих і підозрюваних осіб та звернень громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України «Про міліцію» від 20.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991 р. — № 4.
2. Указ Президента України «Про Стратегію економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004–2015 роки. № 493/2004 від 28 квітня 2004 р.
3. Борисенко В.А. Стратегічне управління органами внутрішніх справ: навч. посіб. / В.Д. Сущенко, В.В. Сокурєнко, О.С. Доценко; за заг. ред. В.А. Борисенка. — К.: ПАЛИВОДА А.В., 2010. — 200 с.
4. Корнієнко М.В. Організована злочинність в Україні: сучасний стан, кримінологічна характеристика, заходи протидії. — К.: Фонд Юр. науки, 2004. — 300 с.
5. Стратегии борьбы с преступностью (Материалы научно-практической конференции). Государство и право. — 2004. — № 3.
6. Хью Кортні, Джейн Керкленд, Патрік Вітері. Управление в условиях неопределенности — перевод с англ. — М.: Альпина Бизсен Букс, 2006–213 с.

ПИТАННЯ ЗАХИСТУ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЖУРНАЛІСТІВ В АСПЕКТІ АПРОКСИМАЦІЇ КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ ДО СТАНДАРТІВ РАДИ ЄВРОПИ

*БУХТАТИЙ Олександр Євгенійович,
головний спеціаліст Департаменту фахової експертизи
Секретаріату Кабінету Міністрів України,
кандидат наук з державного управління.*

Сучасну державну політику часто визначають як боротьбу різновекторних інтересів, головним серед яких є потяг всіх політичних сил до здобуття державної влади, легітимізації цієї влади та якомога тривалішого її утримання. В цьому аспекті Патрік Донгес (англ. Patrick Donges) зазначає «дослідники сьогодні єдині в тому, що в сучасних суспільствах, з високим ступенем розподілення функцій, політична комунікація відбувається переважно через систему мас-медіа (засоби масової інформації) [2, с. 116]». Очевидно, що в цьому аспекті питання законодавчого врегулювання інституційних проблем взаємовідносин у сфері професійної діяльності журналістів та правоохоронних органів набувають особливого значення.

Розуміння сучасної державної політики, спрямованої на регулювання принципів професійної діяльності журналістів тісно пов'язане з політичним інтересом, який залежить від дискурсу політичної системи. Очевидним є те, що здатність журналістів через мас-медіа постачати широкій аудиторії інформацію про світ, що лежить поза межами прямого досвіду аудиторії, є однією з невіршених **раніше частин загальної проблеми**, важливим й доволі несподіваним джерелом влади. Вони справляють політичний вплив і неусвідомлено, через використання певних механізмів формування контенту, через свій широкий доступ до масової аудиторії, через здатність виступати у ролі каналу поширення інформації, наданої іншими учасниками політичного процесу. «Преса — традиційний ворог держави, тому що вона вміє володіти почуттями і думками людей. Людина — ніхто перед державою і ніщо перед пресою [3, с. 365]».

Таким чином, з найбільш загальної точки зору погляди більшості дослідників у цій царині можна віднести до двох протилежних концепцій, що умовно розділяються на ліберальний плюралізм та критичний підхід. Зокре-

ма, на позиціях ліберального плюралізму ґрунтується більшість актів Ради Європи, які стосуються питання функціонування засобів масової інформації та професійної діяльності журналістів. Аналіз цих актів дає підстави для визначення своєрідного критерію оптимальності законодавства в галузі масової інформації (англ. *optimum criterion*), який і є одним основних показників демократизації суспільства.

Зокрема, у Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № R (2000) 7 «Про право журналіста не розкривати свої джерела інформації», а також у Резолюції Європейського парламенту від 1994 року «Про конфіденційність журналістських джерел та право державних службовців розкривати інформацію» наголошується на необхідності встановлення законодавчих гарантій конфіденційності джерел інформації журналістів. Так, законодавства держав-членів мають забезпечити чіткий і прозорий захист права журналістів не розкривати інформацію, що ідентифікує її джерело, згідно зі статтею 10 Конвенції про захист прав і основних свобод людини. Основоположним принципом Ради Європи в цьому аспекті є те, що розкриття інформації, що ідентифікує джерело, вважається необхідним, якщо може бути доведено, що:

- 1) зважених заходів, альтернативних розкриттю цієї інформації, не існує або вони вже вичерпані особами чи органами державної влади, які намагалися здійснити розкриття, та
- 2) законний інтерес щодо розкриття очевидно переважає інтерес щодо нерозкриття, за умови якщо:
 - доведено необхідність такого розкриття;
 - обставини носять надзвичайно важливий та серйозний характер;
 - необхідність цього розкриття відповідає суспільній потребі, але не суперечить відповідним рішенням Європейського суду з прав людини [4].

В Україні питання професійної діяльності журналістів врегульовується низкою законодавчих актів, які здебільшого мають галузеве спрямування — преса, телебачення і радіомовлення, інформаційні агентства тощо, зокрема в частині визначення поняття «журналіст». На нашу думку, законодавче врегулювання питання захисту журналістських джерел інформації потрібно здійснювати не шляхом внесення змін до цих актів, а шляхом уніфікації законодавчого визначення понять «журналіст», «професійна діяльність журналіста» та «професійна таємниця журналіста», а також внесення зміни до частини першої статті 69 Кримінально-процесуального кодексу України, а саме викладення її у такій редакції:

«Стаття 69. Особи, які не підлягають допиту як свідки і особи, які мають право відмовитися давати показання як свідки.

Не можуть бути допитані як свідки:

- 1) адвокати та інші фахівці у галузі права, які за законом мають право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, нотаріуси, лікарі, психологи, священнослужителі, **журналісти** — з приводу того, що їм довірено або стало відомо при здійсненні професійної діяльності, якщо вони не звільнені від обов'язку зберігати професійну таємницю особою, що довірила їм ці відомості;».

В якості висновків проведеного дослідження варто зазначити, що у демократичному суспільстві принципи взаємовідносин правоохоронних органів та журналістів є нерозривно пов'язаними з природою державного управління. Очевидно, що незважаючи на значний поступ в Україні щодо впровадження демократичних принципів взаємовідносин в інформаційній сфері ще далекі від загальноприйнятим у європейському співтоваристві критеріїв оптимальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Галлін Д. Сучасні медіасистеми: три моделі відносин ЗМІ та політики / Д. Галлін, П. Манчіні ; [переклад з англ. О. Насика]. — К. : Наука, 2008. — 320 с.
2. Мас-медіа на перехідному етапі : система мас-медіа, політична комунікація, аспекти журналістики, методи дослідження / [за ред. Р. Блюма, М. Герольда та ін.]. — К. : Центр вільної преси, 2001. — 302 с.
3. Новиков Б. В. Свобода как жизнь понимающая : сб. статей / Новиков Б. В. — К. : ТП-Прес, 2008. — 376 с.
4. Стандарти Ради Європи у сфері медіа : [законодавчий бюлетень]. — К. : IREX Y-Медіа, 2005. — 86 с.
5. Golding P. Culture, Communications and Political Economy / P. Golding, G. Murdoch ; [in: Curran J., Gurevitch M. (eds.)] // Mass Media and Society. — L. : Edward Arnold, 1991. — Pp . 17–32.

НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

*ВАЦ Віра Михайлівна,
ад'юнкнт кафедри управління в ОВС НАВС*

Удосконалення державної політики у сфері діяльності правоохоронних органів є одним із напрямів становлення України як демократичної, правової, соціальної держави.

З-поміж напрямків діяльності правоохоронних органів особливого значення набуває ця проблема у сфері діяльності підрозділів системи Міністерства внутрішніх справ, мета застосування яких може бути досягнута лише за наявності ефективно діючої системи та персоналу, який забезпечує її функціонування.

Одним із важливих регуляторів діяльності персоналу ОВС виступають норми законодавства та відповідних підзаконних актів. Серед іншого, чинною нормативно-правовою базою урегульовані **функції органів внутрішніх справ**.

Загалом кожна із функцій, покладених на орган внутрішніх справ, конкретизується у функціях його структурних підрозділів, а функції структурних підрозділів розподіляються у формі функціональних обов'язків кожного окремого працівника підрозділу, які він виконує постійно [1, С. 9]. Тобто функції органів внутрішніх справ реалізуються у повсякденній діяльності органу в цілому, окремих його підрозділів і працівників при виконанні поставлених перед ними завдань.

Із застосуванням системного підходу, усі функції органів внутрішніх справ можуть бути угруповані як: основні, ресурсні та управлінські.

До *основних функцій* зазвичай включають наступні: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; забезпечення охорони громадського порядку; попередження, припинення злочинів та інших правопорушень; своєчасне виявлення, розкриття і розслідування злочинів, розшук осіб, котрі їх скоїли; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; забезпечення пожежної безпеки та тощо.

До *ресурсних функцій* можуть бути включені: кадрового забезпечення; інформаційного забезпечення; документального забезпечення; фінансового забезпечення; матеріально-господарського забезпечення тощо.

До групи *управлінських функцій* можуть бути включені: аналіз; прогнозування; планування; організація; регулювання; контроль [1, С.10].

Досліджуючи питання регулювання відповідних функцій чинними нормативними документами, необхідно зауважити, що правові основи діяльності органів внутрішніх справ, які містяться у Конституції України, знаходять свій розвиток у законах та підзаконних нормативних актах.

Конкретизуючи дану позицію: значна частина основних функцій ОВС урегульована положеннями Конституції України та відповідного законодавства (зокрема — Законами України «Про міліцію» [2], «Про оперативно-розшукову діяльність» [3], «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [4] та іншими) у той час, як ресурсні та управлінські функції, у більшості, урегульовані підзаконними нормативними документами (наприклад — питання кадрового, інформаційного та документаційного забезпечення діяльності підрозділів Державної служби боротьби з економічною злочинністю урегульовані Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної служби боротьби з економічною злочинністю» [5] та відповідними відомчими наказами).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ : [монографія] / [В. Д. Сущенко, А. М. Смирнов, О. І. Коваленко, А. А. Смирнов]. — К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. — 352 с.
2. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565—XII // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 4. — С. 20 (зі змінами та доповненнями).
3. Про оперативно—розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135—XII// Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 22. — С. 303 (зі змінами).
4. Про організаційно—правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30 червня 1993 р. № 3341—XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 35. — С. 358 (зі змінами і доповненнями).
5. Про утворення Державної служби боротьби з економічною злочинністю: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.07.1993 № 510 // Зібрання постанов Уряду України. — 1994. — № 2. — С. 30 (зі змінами та доповненнями)

ШЛЯХИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ НА МІСЦЯХ, ОРІЄНТОВАНОЇ НА ВЗАЄМОДІЮ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

ОПАЛИНСЬКИЙ Юрій Володимирович,
*заступник начальника інституту з навчальної та наукової роботи
ННІ підготовки кадрів громадської безпеки та психологічної служби НАВС*
кандидат юридичних наук, доцент

ГАЛАЙ Андрій Олександрович,
*начальник кафедри громадської безпеки
ННІ підготовки кадрів громадської безпеки та психологічної служби НАВС*
кандидат юридичних наук, доцент

Сучасний стан державної політики і законодавства щодо діяльності правоохоронних органів закріплюють позицію міліції як відстороненого від місцевого населення і його проблем професійного органу, що наділений повноваженнями до юридичного і силового вирішення питань протидії правопорушенням. Сучасна міліція не сприймає місцеві громади як контролюючий орган.

Незважаючи на загальні декларативні принципи діяльності міліції, сьогодні реальна діяльність міліції як правоохоронного органу заснована на принципах:

- професіоналізму у боротьбі із злочинністю;
- дотримання законності у діяльності громадян;
- широкого пошуку і реагування на усі прояви злочинності.

З іншого боку, через проблеми у координації правоохоронної діяльності (дублювання повноважень і конкуренція влади), у карній політиці (межа злочину і адміністративного правопорушення, неефективні санкції), відсутність дієвого контролю за їх накладанням в цілому правоохоронна діяльність є неефективною.

Вважаємо таку ситуацію невірною і пропонуємо будувати державну правову політику щодо діяльності міліції «дружною» до населення, передбачати реальні механізми участі місцевих громад у формуванні особливих аспектів протидії правопорушенням та організації діяльності на дільниці обслуговування, громадський контроль за повсякденною діяльністю і її фінансовими основами.

Тому щодо вдосконалення практичної діяльності підрозділів міліції пропонуємо організувати її на інших принципах:

- обслуговування (надання соціальних послуг) громадян;
- дотримання законності у діяльності міліції та інших органів держави;
- дотримання прав і свобод людини;
- коригування державних програм до місцевих особливостей.

Діяльність міліції має бути підконтрольна місцевій громаді. Крім централізованого контролю з боку Міністерства внутрішніх справ, прокуратури, має бути налагоджено конкретні чинники громадського контролю.

Громадський контроль сьогодні є декларативним. Він поступається у формах, числі контрольних органів і обсягу їх повноважень державному контролю. Формально допущені до громадського контролю особи не є вмотивованими, часто вони не представляють громадські правозахисні організації і діють неефективно.

На вирішення такої ситуації пропонуємо розглядати такі напрями громадського контролю:

- формування особливих завдань діяльності територіальних підрозділів міліції;
- дотримання прав і свобод людини;
- прозоре застосування матеріальних заходів юридичної відповідальності;
- витрачання фінансових ресурсів, визначених на діяльність підрозділу.

Звісно, нова концепція громадського контролю має передбачати нові принципи. Пропонуємо такі принципові положення:

- відкрите формування складу і діяльність громадських рад на усіх рівнях, як дорадчих органів формування і контролю виконання державної, регіональної та місцевої політики правоохоронної діяльності;
- можливість отримання конкретної інформації щодо «відкритих» сторін діяльності міліції для кожного громадянина, а також «закритих» сторін для спеціально уповноважених учасників контролю;
- можливість ініціювати питання про відсторонення, покарання винних працівників;
- відповідальність керівництва міліції за виконання програмних завдань.

Дискусійним є питання допуску громади до інформації щодо діяльності міліції, що передбачає обмежений доступ. Вважаємо з цього приводу, що по-перше необхідно спеціальною міжгалузєвою комісією принципово переглянути коло обмежень щодо діяльності міліції і в подальшому надати до загального громадського контролю інформацію, що невиправдано замовчу-

ється. З іншого боку, для питань, що передбачають неможливість розкрити таку інформацію для широкої спільноти, необхідно надати обмежений доступ до спеціальної інформації для представників спеціалізованих форм громадського контролю за звуженого доступу громадськості.

Таким чином, узагальнюючи пропозиції щодо громадського контролю за діяльністю ОВС передбачаємо можливість активнішого залучення громадян і громадських організацій до спостереження за правоохоронною діяльністю у формах:

- громадських рад усіх рівнів;
- постійно діючих і тимчасових груп у складі представників національного і обласного керівництва галузі внутрішніх справ та представників громадськості;
- громадських правозахисних організацій загального та конкретного (щодо діяльності правоохоронних органів) спрямування.

Роль міліції в умовах розширення громадської участі в забезпеченні суспільного спокою також має бути новою. Це буде підрозділ:

- оперативного захисту життя і здоров'я громадян;
- кваліфікованої боротьби із злочинними угрупованнями (фінансового чи насильницького нахилу);
- кваліфікованого фіксування правопорушень і відповідальності за них.

ПРОБЛЕМАТИКА ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ПІДСТАВ ЗВЕРНЕННЯ РАЙОННОГО ОРГАНУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ

ДЮРДІЦА Ігор Володимирович,
*доцент кафедри кримінального права, процесу та криміналістики
Академії праці і соціальних відносин ФПУ,
кандидат юридичних наук*

Із запровадженням в Україні адміністративного судочинства і визначенням юрисдикції та повноважень адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ виник ряд процесуальних питань, які стосуються порядку звернення до адміністративних судів органів державної влади — суб'єктів владних повноважень.

Органи внутрішніх справ України є органами державної влади, однак вони мають особливу компетенцію у сфері державного управління та виконують специфічні функції на відміну від інших державних органів. Зокрема, на органи внутрішніх справ покладені функції з прийняття участі у здійсненні внутрішніх та зовнішніх відносин держави, спрямованих на забезпечення законності та правопорядку, боротьби зі злочинністю, захисту прав і законних інтересів громадян.

Проблемами правового регулювання адміністративної діяльності органів внутрішніх справ займалися такі видатні українські науковці, як: Авер'янов В.Б., Бандурка О.М., Біла Р.Л., Битяк Ю.П., Гель А.Б., Голосніченко І.П., Зуй В.В., Ківалов С.В., Колпаков В.К., Коломоєць Т.О., Остапенко О.І., Стеценко С.Г. та ін. Однак питання, пов'язані з реалізацією *районним органом внутрішніх справ* свого повноваження звертатися до адміністративного суду, у науковій літературі висвітлені дуже стисло.

Порядок звернення державних органів до адміністративного суду встановлено Кодексом адміністративного судочинства України (далі — КАС України), яким передбачено право суб'єкта владних повноважень звернутися до суду в певних випадках. Зокрема, п. 8 частини першої ст. 3 КАС України визначено, що позивачем є особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подана позовна заява до адміністративного суду.

Із наведеного визначення випливає, що така дія як подання позовної заяви до адміністративного суду може бути вчинена лише у межах компетенції суб'єкта владних повноважень. Зазначений висновок узгоджується із приписами частини другої ст. 19 Конституції України, згідно з якою органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Констатуємо, що випадки звернення до суду суб'єктів владних повноважень із адміністративним позовом повинні бути чітко врегульовані законодавством України. Лише за наявності цієї умови спір за зверненням суб'єкта владних повноважень буде належати до юрисдикції адміністративного суду, що, зокрема, випливає зі змісту п. 5 частини другої ст. 17 КАС України.

Частиною 4 ст. 50 КАС України визначено випадки, коли громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень, а саме у справах: 1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; 2) про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; 3) про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; 4) про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); 5) в інших випадках, встановлених законом.

Однак не в усіх наведених вище випадках *районний орган внутрішніх справ* має право звернутися до адміністративного суду, оскільки в нього відсутні відповідні повноваження, які б передбачалися законодавством. У даному випадку орган внутрішніх справ України може керуватися лише пунктами 3 та 5 зазначеної норми, тобто звернутися до адміністративного суду з позовом про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України та в інших випадках, встановлених законом.

Діяльність органів внутрішніх справ України врегульовано цілою низкою нормативно-правових актів, у тому числі — Конституцією України, Кримінально-процесуальним кодексом України, Законами України «Про міліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про дорожній рух», іншими законодавчими актами, що визначають компетенцію, порядок організації та основні напрями діяльності, права та обов'язки органів внутрішніх справ України при виконанні покладених на них завдань. Однак у спеціальному законодавстві, що регулює діяльність органів внутрішніх справ, відсутні положення, які б регламентували порядок звернення вказаних органів до адміністративного суду в цілому та *районного органу внутрішніх справ* зокрема,

що є актуальною проблемою адміністративно-процесуального регулювання їх діяльності.

Судова практика свідчить, що на розгляді як в окружних адміністративних судах, так і в місцевих загальних судах, які у встановлених випадках діють як адміністративні суди, знаходиться значна кількість справ за зверненням *районних органів внутрішніх справ*.

На наше переконання, найбільш суттєвою проблематикою, що виникає при зверненні *районного органу внутрішніх справ* до адміністративного суду є відсутність необхідного об'єму адміністративної процесуальної дієздатності. Так, відповідно до частини третьої ст. 48 КАС України здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам). Тобто, якщо *районний орган внутрішніх справ* не має статусу юридичної особи (наприклад, районний відділ МВС, підрозділ відділу), то він не зможе звернутися до суду та не зможе уповноважити свою посадову особу на ведення справи в суді, оскільки не матиме необхідного об'єму адміністративної процесуальної дієздатності. На практиці ця проблема призводить до тяганини у справах, оскільки суд вимушений залучати такі відділи та підрозділи до участі у справі як третіх осіб на стороні позивача, додатково повідомляти їх про судові засідання та у випадку їх неявки — відкладати розгляд справи.

Підсумовуючи викладене вище, можна дійти висновку про те, що необхідно внести відповідні зміни до КАС України, спеціального законодавства з питань діяльності органів внутрішніх справ та надання відповідних роз'яснень вищою судовою інстанцією з приводу регулювання порядку звернення *районного органу внутрішніх справ* до адміністративного суду. При вирішенні практичних проблем реалізації права *районного органу внутрішніх справ* на звернення до адміністративного суду необхідно, по-перше, на законодавчому рівні ідентифікувати його як суб'єкта владних повноважень, що має достатній об'єм адміністративної процесуальної дієздатності, та, по-друге, встановити у спеціальних нормативно-правових актах, що регулюють діяльність органів внутрішніх справ, перелік випадків його звернення до адміністративного суду.

ПРОБЛЕМИ КЕРІВНИЦТВА ТА ЛІДЕРСТВА В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

*КОРУЛЯ Ірина Володимирівна,
старший викладач кафедри управління в ОВС НАВС*

На сучасному етапі розвитку державотворення суверенної України управлінська кваліфікація керівних кадрів органів внутрішніх справ набуває особливого значення у вирішенні проблем боротьби зі злочинністю та охоро-ни громадського. Успішне досягнення поставлених перед органами внутріш-ніх справ завдань неможливо без компетентного управління всіма органами і підрозділами внутрішніх справ України. Розв'язання зазначеної проблеми зумовлює необхідність наукового обґрунтування та запровадження в органах внутрішніх справ мобільної системи підготовки управлінців, керівних кадрів, спрямованої на розвиток у них професіоналізму, інтелектуального потенці-алу світового рівня, інноваційно-творчого стилю управлінського мислення.

У сучасних умовах потрібні не просто кваліфіковані керівники, а психо-логічно мислячі, мудрі в управлінні професіонали. Зараз, як ніколи, потрібне засвоєння керівниками знань з основ управління, а також високої управлін-ської культури.

Безперечно, ключовою ланкою в органах і підрозділах внутрішніх справ є керівник — посадова особа, яка має повноваження приймати рішення з питань, що входять до її компетенції. Його ціль — впливати на інших людей так, щоб останні виконували доручену роботу, відповідно до функціональних обов'язків.

Сильне та ефективне керівництво сприяє створенню атмосфери участі та колективної підтримки цілей організації, формуванню стимулів у її членів в усуненні перепон і досягненні максимальних результатів [1, с. 74].

Завдання керівника — диригувати, підбирати кваліфікований персонал, розробити організаційну структуру організації, вибрати загальний напрям її діяльності, координувати всю роботу, боротися з непродуктивними витрата-ми часу [2, с. 150].

Вважаємо, що керівництво виступає об'єднуючою функцією управління, яка забезпечує виконання загальних (основних) і конкретних (спеціальних) функцій управління, дію методів управління та реалізацію управлінських рі-шень.

Отже, керівництво полягає у праві давати розпорядження підлеглим і вимагати їх виконання. В основі керівництва лежать такі поняття, як лідер-

ство, вплив і влада. Щоб керувати, треба впливати, а щоб впливати — треба мати владу.

Так, лідерство — це здатність впливати на окремі особи та групи працівників з метою зосередження їх зусиль на досягненні цілей організації. Вплив — це будь-яке повноваження людини, що вносить зміни в поведінку іншої особи. Влада — це можливість розпоряджатися ресурсами, впливати на поведінку та дії підлеглих осіб.

З упевненістю можна стверджувати, що джерело влади знаходиться не в людях, що її мають чи віддають накази, а у прийнятті чи неприйнятті влади підлеглими.

Тому, доречним буде виділити такі форми влади:

- влада, яка базується на засадах примусу — це вплив через страх, покарання (зауваження, догани, штрафи, звільнення);
- влада в основі якої лежать винагороди — використовує такі інструменти, як збільшення зарплат, просування по службі, користування визнанням;
- законна влада базується на традиційному розумінні того, що підпорядкування керівнику є бажаною поведінкою. Виконавець при цьому реагує не на людину (керівника), а на відповідну посаду;
- влада експертна — полягає у впевненості підлеглих щодо наявності у керівника спеціальних знань, які дають йому можливість керувати підлеглими;
- еталонна влада (влада прикладу) формується не за логікою, не за традиціями, а за силою особистих якостей або здібностей лідера і базується на авторитеті керівника [3, с. 102].

Важливим в управлінні органами внутрішніх справ є питання про те, який вид влади є найбільш ефективним для зосередження зусиль працівників на досягнення цілей організації. Кожен із видів впливу має свої позитивні і негативні сторони, але не існує єдиної рекомендації щодо їх застосування. Керівник повинен використовувати систему важелів впливу, вибираючи при цьому в конкретних ситуаціях ті, що найбільше підходять для розв'язання конкретної проблеми підрозділу.

Засвоєння керівником професійних знань (як у сфері правоохоронної, так і управлінської діяльності) — це перший крок керівника на шляху до професіоналізму. Другий крок передбачає засвоєння способів їх використання в інтересах інших. Просування керівника по цьому шляху можливо за допомогою власного досвіду, допущення та подолання власних помилок. Але це занадто довгий і до того ж небезпечний за своїми наслідками як для керівника, так і для оточуючих його людей. На нашу думку, більш доцільним є викорис-

тання на цьому шляху можливостей різноманітних форм навчання — курси, стажування, організація рефлексивного навчання (тренінги, рольові та ділові ігри) навчання на робочому місці тощо.

Професійні знання керівника, його уміння та навички, особисті якості, особливості поведінки та деякі інші характеристики відображаються у стилі управління. Адже, від керівника вимагається застосування оптимальних прийомів та методів розв'язання або поліпшення ситуації, використання найбільш ефективних шляхів виходу із складного становища, прийняття рішень в екстремальних, часто змінюваних ситуаціях, мобілізація зусиль підлеглих на спільні дії. Тому, від стилю управління значною мірою залежить мікроклімат у кожному окремому підрозділі, настрій працівників, ступінь їх задоволеності роботою.

Під стилем керівництва розуміють сукупність найбільш характерних і стійких методів, прийомів і дій керівника по відношенню до підлеглих у процесі управління.

Традиційно, виокремлюють три стилі керівництва: авторитарний (тверді способи управління, визначення усієї стратегії діяльності групи, припинення ініціативи й обговорення прийнятих рішень, одноосібне прийняття рішень тощо); демократичний (колегіальність, заохочення ініціативи тощо); ліберальний (відмовлення від керування, усунення від керівництва тощо).

Необхідно зазначити, що у чистому вигляді викладені стилі зустрічаються украй рідко. Як правило, спостерігається поєднання різних стилів, це поперше. По-друге, на що треба звернути особливу увагу, це те, що серед викладених стилів управління немає універсального (на всі випадки життя), немає поганого або хорошого. Тому закономірно, що на сьогодні ефективність керівництва залежить в першу чергу від гнучкості у використанні позитивних сторін того або іншого стилю і уміння нейтралізувати його слабкі сторони.

Таким чином, може йтися лише про адекватність або неадекватність конкретній ситуації, конкретним умовам, конкретним потребам у використанні того або іншого стилю управління. Наприклад, в екстремальних умовах життєво необхідний авторитарний стиль керівництва. В умовах же повсякденної життєдіяльності, коли є дружний і підготовлений колектив, вдалий демократичний стиль керівництва. Умови творчого пошуку диктує доцільність використання елементів ліберального стилю.

Отже, різні ситуаційні моделі підкреслюють необхідність гнучкого керівництва. Керівник повинен чітко уявляти собі здібності підлеглих, свої власні можливості, природу завдань, потреби, повноваження, якість інформації. Тобто найефективніший стиль такий, який дозволить орієнтуватися на реальність, коли керівник підбирає стиль під конкретну ситуацію.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Дубич К. В., Кірічок О. Г., Процюк В. К. Основи теорії управління та менеджменту: Навчальний посібник. — К.: «Пектораль», 2005. — 104 с.
2. О. Є. Кузьмін., О. Г. Мельник. Основи менеджменту: Підручник. 2 — ге видання виправлене і доповнене. — К.: «Академвидав», 2007. — 228 с.
3. Основи військового управління: навч. посіб./ І.Ф. Ролін. — Х.: Акад. В.В. МВС України, 2009. — 197 с.

ДЕЯКІ АСПЕКТИ КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ ВІДОМЧОЇ ОСВІТИ

КОФАНОВ Андрій Віталійович,

доцент кафедри криміналістичної технік ННІПСК НАВС,

кандидат юридичних наук

Існуюча структура вищих закладів освіти системи МВС України, в цілому, відповідає поставленим перед ними завданням.

Особливе значення у закладах відомчої освіти системи МВС України, відіграє організація навчально-виховного процесу на інститутському та факультетському рівні. Підвищенні ролі інститутів та факультетів полягає в зосередженні зусиль на напрямках підготовки фахівців. Відомчі вищі заклади освіти готують не лише практичних працівників, а й майбутніх керівників — від начальника відділення міськрайвідділу до Міністра внутрішніх справ України. І нові завдання, що постануть перед органами внутрішніх справ через п'ять, десять, двадцять років, багато в чому визначається сьогодні в аудиторіях відомчої освіти системи МВС України.

Ефективність виконання покладених на Національну академію внутрішніх справ завдань, вимагає від керівництва та особового складу вдосконалення галузевої освіти та визначення концептуальних засад проведення її структурної перебудови.

У Доповіді Міжнародної комісії з освіти для XXI віку «Освіта: прихований скарб», представленому ЮНЕСКО в 1997 році, зазначено, що «ми повинні бути у всеозброєнні, щоб подолати основні протиріччя, які не будучи новими, стануть головними проблемами XXI віку».

В Законі України «Про національну програму інформатизації» зазначається: «Інформатизація — сукупність взаємопов'язаних організаційних, пра-

вових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, що спрямовані на створення умов для задоволення інформаційних потреб громадян та суспільства на основі створення, розвитку і використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, які побудовані на основі застосування сучасної обчислювальної та комунікаційної техніки.» І далі за текстом: «Обчислювальна та комунікаційна техніка, телекомунікаційні мережі, бази і банки даних та знань, інформаційні технології (ІТ), система інформаційно-аналітичних центрів різного рівня, виробництво технічних засобів інформатизації, системи науково-дослідних установ та підготовки висококваліфікованих фахівців є складовими національної інформаційної інфраструктури і основними чинниками, що забезпечують економічне піднесення.

Одним з головних інструментів в освіті, що відкриває шлях в новий світ, є інформаційні технології.

Практичні підрозділи МВС України потребують підготовлених, сучасних фахівців з боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку тощо. Виконання цього завдання неможливе без якісної підготовки спеціалістів, фахівців високого класу.

Ефективність виконання цього завдання пов'язане, передусім, з кадровим потенціалом органів внутрішніх справ, а саме з відбором, підготовкою та перепідготовкою працівників органів внутрішніх справ.

Підготовка фахівців для системи органів внутрішніх справ передбачає реалізацію таких основних функцій:

- **ціннісно-орієнтаційної**: формування професійної свідомості працівників міліції, підвищення рівня їх професійної культури, гордості за професію;
- **експертно-діагностичної**, яка передбачає вивчення та аналіз стану злочинності; особливостей професійного та соціального спілкування працівників міліції з різними верствами населення; нагальних проблем, що стосуються компетенції ОВС;
- **організаційно-технологічної**, — яка полягає в розробці нових методів, технологій та підходів до боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку;
- **профілактично-виховної**, проведення роз'яснювальної роботи серед широких верств населення (молоді, груп ризику тощо).

Модель сучасного працівника органів внутрішніх справ передбачає відповідність його професійних якостей основним кваліфікаційним вимогам до фахівців органів внутрішніх справ. Ці вимоги поділяються на **загальні** та **спеціальні**.

Загальні вимоги. Співробітник ОВС повинен професійно володіти усіма фундаментальними та професійно-орієнтованими дисциплінами, особливо у галузі права, творчо оцінювати суспільні та економічні явища, брати участь у реалізації завдань, які стоять перед державою та органами внутрішніх справ, приймати науково обґрунтовані рішення, поєднувати високий професійний рівень з моральністю і культурою, володіти сучасним мисленням, здібністю до ділового спілкування.

Спеціальні вимоги. Співробітник органів внутрішніх справ у соціальній діяльності повинен мати такі якості як прагнення до істини, до торжества справедливості, професійну гордість та етику. Щодо своєї конструктивної діяльності, він повинен мати добру пам'ять, уяву, мислення, загальний та спеціальний інтелект, а у своїй організаційній діяльності бути зібраним та цілеспрямованим, мати організаційні здібності щодо спілкування з людьми. Працівник органів внутрішніх справ мусить бути також комунікативним — сюди відноситься його товариськість, емоційна стійкість, чуйність, уміння слухати та розмовляти з людиною. Щодо пошукової діяльності співробітник органів внутрішніх справ повинен мати такі якості, як спостережливість, цікавість, обсяг та стійкість уваги її концентрацію, високу орієнтацію. Якщо ми об'єднаємо усі вимоги до працівника ОВС, то отримаємо модель професійно важливих якостей особистості співробітника ОВС.

Безумовно, підготовка якісного спеціаліста, який знає свою справу буде сприяти підвищенню ефективності та результативності функціонування органів внутрішніх справ як цілісної системи.

Від змісту та якості освіти залежать результати майбутньої професійної діяльності випускника.

Досягнення кінцевих цілей вищої освіти має найбільш розвинену систему методів, які охоплюють всі етапи навчально-виховного процесу і втілюються в таких організаційних формах навчально-виховного процесу:

- різні форми семінарів (семінари дослідницького типу за окремими приватними проблемами науки, семінар опрацювання оперативності і гнучкості застосування наукових знань при вирішенні інтелектуальних завдань тощо);
- практичні заняття;
- лабораторно-практичні заняття;
- конференції (науково-теоретичні, науково-практичні, проблемні, узагальнюючі, оглядові, комплексні);
- науково-теоретичні читання;
- колоквіуми;
- олімпіади з окремих навчальних дисциплін;

- дидактичні ігри (загальноосвітні та професійні);
- індивідуальні семестрові завдання для самостійної роботи курсантів (слухачів);
- контрольні завдання для семінарів (практичних занять);
- виконання курсових та дипломних робіт;
- заліки;
- іспити.

Навчально-виховний процес має найбільш розроблену систему критеріїв і показників, до яких відносяться бальні оцінки, рейтинговий бал тощо.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ РАЙОННОГО ОРГАНУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ НА НАПРЯМКУ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

КУШНІР Ольга Василівна,

*старший оперуповноважений Департаменту боротьби
з кіберзлочинністю і торгівлею людьми МВС України*

Кардинальна зміна політичної та соціальної ситуації в Україні та на пострадянському просторі супроводжується болючим станом суспільного життя, ціннісно нормативним вакуумом, послабленням механізмів нормативного соціального регулювання як наслідок непослідовності, суперечливості та невизначеності державної політики, соціально-економічного та духовного розвитку. Результатом цих кризових процесів стала соціальна аномія у її найрізноманітніших проявах: від незначних відхилень у повсякденному житті до найбільш серйозних відхилень у сфері політики, економіки, міжособистісних стосунків, духовного життя. І як відмічав Роберт Мертон, в умовах недостатності засобів підтримки зразків поведінки, погоджених суспільством та його інститутами, будь-які інноваційні моделі дій можуть призвести до прямого порушення норм-заборон, властивих на даний момент суспільству, до наростання аномічних проявів.

Серед аномічних явищ, спровокованих економічними та соціальними потрясіннями останнього десятиліття в Україні окреме місце посідає торгівля людьми, віднесена міжнародними документами до найбільш тяжких злочинів проти людства. Мережа торгівлі людьми настільки широка та багаторівнева, включає в себе як дрібні кримінальні угруповання, так і злочинні організації, що здійснюють серйозний дестабілізуючий та дисфункціональний вплив на державу та всі її елементи.

У світовій практиці державного управління визнано, що системи безпеки в період соціальних перетворень повинні відповідати новим умовам суспільного життя. Відтак, коригування системи протидії торгівлі людьми (ПТЛ) сьогодні є необхідністю, суспільно значущим, стратегічно необхідним чинником.

Тому вважаємо, що заходи щодо реформування механізму функціонування зазначеної системи мають стати органічною частиною широкого суспільно-політичного цілеспрямованого плану, зорієнтованого на стимулювання демократичної активності кожного окремого громадянина, зміну суспільних умов, за яких виникає або поширюється торгівля людьми. Прогресивність кроків, що вживаються у цьому напрямку, повинна підтверджуватись практикою мінімізації впливу небезпечних факторів, що містить в собі торгівля людьми, на суспільні процеси, на стан розвитку суспільства, позбавлення організованих злочинних формувань, організованих груп, злочинних організацій і злочинних угруповань, що діють у сфері торгівлі людьми, соціально-політичного, соціально-правового, соціально-економічного, соціально-психологічного підґрунтя. Саме тому необхідним є впровадження оперативного управління загальнодержавною системою протидії торгівлі людьми в Україні.

Відтак, можна говорити про необхідність на новій основі підходити до формування як самої правоохоронної системи, так і щодо побудови окремих її складових, зокрема системи протидії торгівлі людьми.

Протидія торгівлі людьми на національному рівні — це комплексна проблема, до вирішення якої залучені багато міністерств та відомств. З часу створення в системі МВС України спеціалізованих підрозділів по боротьбі зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми (зараз — по боротьбі з кіберзлочинністю і торгівлею людьми), головна роль у протидії цьому виду злочину відводиться саме їм. Переконані, що передумовою успішної протидії міжнародному трафіку є практична взаємодія представників правоохоронних органів країн вивозу, транзиту та призначення у проведенні спільних оперативних заходів із викриття транснаціональних злочинних угруповань, що спеціалізуються на торгівлі людьми, обміну оперативною інформацією, а також орга-

нізацію і проведенню спільних заходів із реалізації ефективних механізмів захисту потерпілих і свідків у кримінальних справах зазначеної категорії.

Вважаємо, що існуючі на сьогодні проблемні питання у сфері боротьби з торгівлею людьми обумовлені, в першу чергу, відсутністю чіткої скоординованої системи забезпечення ефективної протидії цьому явищу. З метою покращання існуючої ситуації, вважаємо за необхідне, по-перше, законодавчо закріпити чіткий розподіл повноважень усіх суб'єктів, що безпосередньо здійснюють боротьбу з торгівлею людьми та взаємодіючих із ними організацій і установ шляхом визначення їх правового статусу у відповідному нормативно-правовому акті, і, по-друге, на рівні районного управління органів внутрішніх справ як основного елемента у протидії злочинності — розуміючи важливість протидії торгівлі людьми, визначити єдині цілі та узгодити взаємовідносини усіх суб'єктів з метою створення логічно завершеного, дієвого механізму протидії торгівлі людьми.

Деталізуючи останню тезу, зазначимо, що досить часто, на рівні районного управління працівники різних підрозділів (карного розшуку, дільничних інспекторів міліції, тощо), володіючи оперативною інформацією щодо злочинів, пов'язаних із торгівлею людьми та осіб, що їх вчиняють, через штучну закритість, нездорове суперництво за показник та неузгодженість здійснюваних заходів, залишаються осторонь реальної протидії такому серйозному та складному явищу.

Враховуючи те, що результати виявлення органами внутрішніх справ злочинів, пов'язаних із торгівлею людьми у нашій державі, свідчать про спроможність міліції ефективно боротися з цим негативним явищем, до основних концептуальних засад реформування цієї сфери правоохоронної діяльності на рівні районного органу внутрішніх справ відносимо наступні.

1. Покладення на начальника районного управління функцій постійного моніторингу ситуації у сфері протидії торгівлі людьми на прилеглий території та організації належної взаємодії у даному напрямку, оскільки саме усунення існуючих недоліків, розроблення нових форм і методів взаємодії в критичних умовах боротьби зі злочинністю в Україні сприятимуть підйому правоохоронної діяльності на якісно новий рівень.

Підкреслимо, що важливим напрямком діяльності у сфері торгівлі людьми на рівні районного органу внутрішніх справ є профілактика, оскільки вона має здійснюватися: службою дільничних інспекторів міліції (завдання яких полягає у виявленні як можливих організаторів торгівлі людьми, так і потенційних жертв такої діяльності, а також проведення з ними роз'яснювальної роботи); кримінальною міліцією у справах дітей (до функціональних обов'язків

якої входить проведення профілактичної роботи, як із неповнолітніми, так і з неблагополучними сім'ями); представниками державної міграційної служби (які повинні проводити роз'яснювальну роботу з особами, яким видаються закордонні паспорти).

Вагомими у профілактиці торгівлі людьми є заходи, що здійснюються також службою боротьби з економічною злочинністю (СБЕЗ), яка входить до складу районного органу внутрішніх справ. Ця служба з метою профілактики торгівлі людьми має можливість контролювати діяльність суб'єктів господарювання, які спеціалізуються на працевлаштуванні і навчанні громадян України за кордоном, наданні різноманітних розважальних послуг тощо. У ході проведення перевірки економічної діяльності зазначених суб'єктів можливе виявлення грошових надходжень отриманих у результаті торгівлі людьми. Досить перспективним для України напрямком боротьби із корисливою злочинністю є встановлення контролю за прибутками і витратами громадян, виявлення і притягнення до кримінальної відповідальності за ст. 206 КК осіб, які легалізували кошти і майно, отримані від торгівлі людьми. У даному напрямку служба боротьби з економічною злочинністю може взаємодіяти із Державною податковою адміністрацією, у тому числі і з податковою міліцією.

2. Ініціювання розробки та поширення на території усієї держави (за прикладом Німеччини, де використовується чотири стандартні бази даних, у яких міститься інформація щодо фактів торгівлі людьми: статистика злочинів, куди вносяться дані поліцейських розслідувань; звіти щодо ситуації у зв'язку з існуванням явища торгівлі людьми, які складаються Федеральним бюро кримінальних розслідувань Німеччини; статистика по справам, що передані до суду; та центральний реєстр кримінальних справ, що містить інформацію щодо судових розглядів) системи баз даних, де буде міститися уся інформація щодо осіб причетних до торгівлі людьми, жертв, а також іншої інформації щодо схем здійснення такої злочинної діяльності. Вважаємо, що здійснення такої чіткої фіксації усієї інформації у сфері протидії торгівлі людьми дозволить не лише швидко знаходити потрібну інформацію, але й усунути безліч зайвих дій, що здійснюються працівниками правоохоронних органів нашої держави у пошуку прецедентних кримінальних справ, інформації щодо осіб, причетних до скоєння таких злочинів, а також розгляду зазначеної категорії справ у судах. Крім того, чітко вимальовується і ситуація по розгляду кримінальних справ у судах, кількості осіб, притягнутих до відповідальності. Для України створення таких баз даних є просто необхідним, оскільки дуже багато справ у суді знаходяться роками, їх розгляд

затягується, а вироки часто не відповідають реальному ступеню завданої злочином шкоди та наслідків і відслідкувати реальну ситуацію стає дуже складно, оскільки одні працівники змінюються іншими, дані втрачаються і в результаті відбувається запізнення отримання та мішанина інформації. До того ж існування таких баз суттєво спрощує процедуру пошуку та фіксації речових доказів та в цілому підвищує рівень можливостей у протидії торгівлі людьми.

ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ МІСЬКОГО, РАЙОННОГО ОРГАНУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ — СУЧАСНЕ ЗАВДАННЯ МВС УКРАЇНИ

*ЛУПАЛО Олександр Анатолійович,
професор кафедри управління в ОВС НАВС,
кандидат юридичних наук*

Сучасна система органів внутрішніх справ України переживає складний період своєї історії. Кардинальні зміни, що спостерігаються практично в усіх сферах суспільного життя, майже не вплинули на організацію діяльності міськрайорганів внутрішніх справ. Фактично їх організаційна і функціональна побудова, форми і методи роботи залишилися такими, якими вони були за часів радянської влади. Дотепер переважна більшість заходів була орієнтована на зміни в структурі та функціях центрального апарату МВС України, а також прямо підлеглих йому підрозділів, майже не торкнулася діяльності базової ланки системи органів внутрішніх справ — міських, районних, лінійних відділів і управлінь. Але саме на ці підрозділи сьогодні лягає весь тягар охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю в країні. Тому уявляється, що на сучасному етапі реформування системи МВС в першу чергу увага повинна приділятися міськрайорганам внутрішніх справ.

Міськрайоргани не безпідставно називають опорною і провідною ланкою системи. Це підтверджується рядом обставин, зокрема:

- організаційно-правова побудова системи міськрайорганів формувалася упродовж усієї історії розвитку України та поширює свій вплив на всі без винятку населенні пункти та найважливіші господарські об'єкти. Тому й будуються вони за адміністративно-територіальною принципом, а діяльність здійснюється за територіально-галузевим принципом. Принцип побудови лінійних органів також тісно прив'язаний до об'єктів всіх видів транспорту і носить виробничий характер.
- міськрайоргани є найчисленнішою ланкою системи та основними виконавцями основних функцій всієї системи МВС, тобто забезпечують охорону громадського порядку та громадську безпеку, попереджають, розкривають та розслідують злочини.
- саме до міськрайорганів звертаються, в першу чергу, громадяни, тобто вони є тією основною та найважливішою ланкою системи, через яку реалізуються зв'язки міліції з населенням, громадськістю, органами влади і управління. Від роботи міських і районних відділів внутрішніх справ залежить формування громадської думки про систему МВС в цілому, її оперативно-службових пріоритетів, орієнтованість і здатність системи виконувати завдання, що стоять перед нею.

Водночас саме зазначеній організаційній структурі притаманні досить серйозні недоліки в організації їх діяльності:

- особовий склад незадовільно знає чинне законодавство та відомчу нормативно-правову базу, тому допускає порушення прав та свобод людини та громадянина;
- матеріали, що відображають результати оперативно-розшукової, слідчої і профілактичної роботи, переважно носять шаблонний характер і механічно переписуються з року в рік, з документу в документ;
- недостатньо прозоро налагоджена система прийому, реєстрації повідомлень і заяв про правопорушення, що створює передумови для різного роду фальсифікацій і укриття злочинів від обліку;
- досить розповсюджені випадки невмотивованого «переведення» працівників міськрайорганів для виконання функцій по забезпеченню діяльності вищого управлінського апарату («водіями» тощо).
- до цього часу не налагоджено чітких форм та засобів роботи по реагуванню на повідомлення про правопорушення;
- вимагає вдосконалення діяльність груп швидкого реагування при чергових частинах міськрайорганів;

- залишається не ефективною діяльність дільничних уповноважених міліції, які залучаються до проведення різних заходів, а їх діяльність щодо виявлення, припинення і попередження протиправних діянь на обслуговуваній території відносяться до другорядних завдань;
- непрозорі та не визначені форми взаємодії між підрозділами кримінальної міліції та міліції громадської безпеки в організації контролю за особами, схильними до скоєння злочинів;
- поза належною увагою керівників міськрайорганів залишаються питання кадрового забезпечення і вдосконалення професійної майстерності працівників, формально організовується службова підготовка.

Вказані недоліки в діяльності міськрайорганів стали наслідком неналежної організації роботи, відсутності системності, особистої вимогливості з боку їх керівників та вищестоящих органів.

Значна частина будівель міськрайорганів знаходиться в досить запущеному, а підчас й в аварійному та в антисанітарному стані. Працівники, які несуть службу в добовому режимі не забезпечені достатніми умовами для прийому їжі і відпочинку.

На наш погляд, в першу чергу, повинно йтися про перегляд діючої системи управління міськрайорганами, створення сучасної, заснованої на інформаційно-комунікаційних технологіях інфраструктури управління, що дозволяє ефективно вирішувати правоохоронні завдання, здійснити перехід від стримування злочинності до активних форм і методів протидії їй.

Передусім це відноситься до проблем правового і організаційного забезпечення діяльності міських і районних органів внутрішніх справ.

До теперішнього часу не досягнуто чіткого визначення компетенції міськрайорганів внутрішніх справ, співвідношення їх функцій з функціями апаратів ГУ-УМВС в областях; продовжує залишатися на рівні декларації підхід, при якому діяльність вищестоящих органів управління по відношенню до міськрайорганів повинна носити характер, що забезпечує, а не навпаки, як це існує нині.

Видається недосконалою система спеціалізації діяльності міліції по виявленню і розкриттю злочинів. Не здолана організаційна роз'єднаність служб, що здійснюють виявлення і розкриття злочинів; вимагає чіткої регламентації організація роботи служби дільничних уповноважених.

Існуюча система обліку і оцінки результатів діяльності органів внутрішніх справ практично не зважає на специфіку міської і районної ланки міліції.

Свого рішення вимагають і питання поліпшення кадрового забезпечення міськрайорганів внутрішніх справ. Тут важливі і проблеми комплектуван-

ня особового складу, відтворення системи виховної роботи, підвищення професійної майстерності.

Підводячи підсумок вищесказаному, слід зазначити, що зміцнення ланки міськрайорганів внутрішніх справ доцільно здійснювати через вирішення проблем управлінської діяльності; функціонально-структурного, правового, ресурсного і кадрового забезпечення, мета яких полягає в наступному:

- створити найбільш сприятливі умови для успішного функціонування ланки міськрайорганів. Переглянути норми навантаження на дільничних інспекторів міліції, а також оперативний склад райвідділів;
- сконцентрувати зусилля усіх служб і підрозділів міськрайорганів внутрішніх справ на обслуговуванні населення з метою відновлення його довіри до міліції.

Перебудова ланки міськрайорганів є основним етапом реформування усієї системи органів внутрішніх справ МВС України. Від результатів вирішення цієї базової проблеми залежатиме ефективність функціонування усієї системи МВС України.

Такий підхід дозволить об'єктивно змоделювати найраціональніше і ефективно налагоджену систему суб'єктів управління міськрайорганами з належним правовим, структурним і функціональним забезпеченням їх діяльності і безболісно привести у відповідність з потребами непомірно роздутий управлінський апарат, а ресурси, що звільнилися, направити на рішення життєво важливих завдань.

РЕФОРМУВАННЯ РАЙОННОГО ОРГАНУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ОЧАМИ ЗВИЧАЙНОГО СТОЛИЧНОГО МЕШКАНЦЯ

ПРИГУНОВ Павло Якович,

*директор навчально-наукового інституту
менеджменту безпеки Університету економіки та права «КРОК»,
кандидат психологічних наук, доцент*

У сучасних умовах розвитку України забезпечення громадського порядку, протидія злочинності, забезпечення безпеки громадян набувають особливої гостроти і вимагають від керівництва МВС України певних кроків, щодо відповідності діяльності працівників органів внутрішніх справ сучасним вимогам та стандартам діяльності поліції демократично розвинутих європейських країн.

За двадцять років незалежності нашої держави органи внутрішніх справ постійно знаходяться в процесі реформування. Кожний новий міністр МВС України має своє бачення на реформування правоохоронного органу і кожний затверджує свою концепцію реформування. Пересічний громадянин отримує інформацію про чергове реформування МВС через засоби масової інформації, у яких черговий представник МВС розповідає про посилення вимог до працівників МВС, про необхідність їх відповідності міжнародним стандартам.

Разом з тим, районний орган внутрішніх справ є основною ланкою, який забезпечує громадську безпеку на певній території, у певному районі. Від того як працює районний орган внутрішніх справ, як його працівники забезпечують безпеку громадського порядку, як попереджують злочини пересічний громадянин отримує уявлення про стан реформування органів внутрішніх справ. Якщо у середині 90-х років кожний мешканець столиці знав свого дільничного інспектора, мав його візитку з адресою та номерами телефонів, то сьогодні в умовах реформування це відсутнє. Пересічний громадянин сьогодні не має уявлення, щодо змісту праці дільничного інспектора, де знаходиться його приймальня і які питання він вирішує. Якщо щось трапляється він буде телефонувати у чергову службу МВС м. Києва.

Крім того, починаючи чергове реформування органів внутрішніх справ МВС України не турбує, що від цього чекають громадяни, за кошти яких (сплата податків) існують правоохоронні органи. Більш того, діяльність

кожного районного органу внутрішніх справ повинні оцінювати мешканці які безпосередньо проживають на території, який обслуговує районний орган внутрішніх справ. Тільки громадяни можуть визначити, що потребує реформування у конкретному районному органі внутрішніх справ, тільки громадяни можуть надати оцінку діяльності працівників районного органу внутрішніх справ.

На мій погляд, таке опитування не менш 2/3 населення району повинне здійснюватись двічі на рік, а керівництво районного органу внутрішніх справ повинне оперативно доводити інформацію, щодо усунення недоліків, які були виявленні при опитуванні. Інформація, яка отримується під час опитування громадян, щодо діяльності районного правоохоронного органу повинна бути в основі концепції його реформування.

Як можливе забезпечення громадського порядку, здійснення профілактики злочинів у окремому районі, якщо керівник районного органу внутрішніх справ не отримує інформацію від мешканців цього району, а спирається тільки на показники зареєстрованих заяв громадян та на рапорти дільничних інспекторів та працівників патрульно-постової служби? Як можливе здійснення реформування якщо дільничний інспектор, керівник районного органу не звітує перед населенням і не знають його потреб та думки щодо діяльності працівників районного правоохоронного органу?

Сьогодні кожний районний правоохоронний орган звичайно має певні проблеми, щодо ефективності діяльності своїх працівників, але без зворотного зв'язку від населення дії щодо його реформування будуть не повними. Не може реформування насаджуватись та здійснюватись тільки за вказівками з МВС України, таке реформування не потрібне, до такого реформування працівники районного органу внутрішніх справ будуть пристосовуватись, керівники в час звітувати про здійснення реформування, а пересічний громадянин як не мав інформації, щодо діяльності свого районного правоохоронного органу та її і не отримує і ніколи не звернеться з пропозиціями щодо поліпшення його діяльності.

ПРО ДЕЯКІ КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ГОТОВНОСТІ СПІВРОБІТНИКІВ ОВС ДО УЧАСТІ В АНТИТЕРОРИСТИЧНІЙ ОПЕРАЦІЇ

*РИЖОВ Ігор Миколайович,
докторант Національної академії Служби безпеки України,
кандидат юридичних наук, доцент*

Участь співробітників районного органу внутрішніх справ в антите-
рористичній операції сполучена з реальною загрозою для їхнього життя і
здоров'я, високим ступенем відповідальності за результат операції, як пра-
вило, пов'язаної зі звільненням заручників або запобіганням загибелі ци-
вільного населення. В умовах максимальної нервово-психологічної напру-
женості, результат спеціальної операції, в остаточному підсумку, визначає
ступінь підготовленості співробітників до виконання спеціальних задач в ек-
стремальних умовах, сукупність визначених особистих і професійних якостей
співробітників, детермінованих умовами в колективі і за його межами, ви-
ступаючи при цьому об'єктивним фактором.

Ступінь готовності до виконання бойової задачі можна розглядати як
надійність співробітника або групи, при цьому кожен співробітник може бути
розглянутий як системний елемент. Під надійністю будемо розуміти комплекс-
ний показник, що характеризує його здатність виконати поставлену задачу.
Основними критеріями оцінки надійності системного елемента можуть бути:
рівень професійної підготовки, ступінь технічної оснащеності і технологічні
можливості, ступінь психофізіологічної готовності до ведення бою і фізично-
му знищенню терористів, ступінь морально-психологічної готовності до ви-
конання спеціальної операції та загальний рівень культури власної безпеки
співробітників. Відповідно кожний з вищепописаних критеріїв визначається
як сукупність показників — параметрів стану системного елемента. Рівень
професійної підготовки може бути описаний наступними показниками: сту-
пінь фізичної підготовленості і витривалості; ступінь підготовки по профілем
спеціальних і загальновійськових курсів; здатність прийняття обміркованих
рішень у ході проведення спеціальної операції, у тому числі в екстремальних
умовах і нестандартних ситуаціях.

Ступінь психофізіологічної готовності до ведення бою і фізичного зни-
щення терористів — один із основних об'єктивних критеріїв оцінки надій-
ності співробітника спеціального підрозділу як системного елемента. Якщо
уявлення про рівень професійної підготовки можна одержати шляхом ана-
лізу ряду суб'єктивних оцінок і критеріїв, то оцінити ступінь готовності спів-

робітника ОВС, який, як правило, не брав участі в реальних бойових діях, до ведення бою, а тим більше до фізичного знищення терористів дуже складно. Ступінь морально-психологічної готовності до виконання спеціальної операції — комплексний критерій параметрів морального стану співробітника. Характеризує ступінь готовності до виконання поставленої задачі з урахуванням адекватності сприйняття співробітником реальної дійсності, його симпатій, антипатій і здатністю зневажити власними принципами і переконаннями заради виконання наказу. Зробити оцінку цього параметра за непрямими показниками — неможливо. Обкатування на реальних подіях в умовах мирного часу — досить скрутні. Вихід у використанні в процесі навчання і контролю знань натурального або напівнатурного моделювання, з використанням експонатів анатомічних театрів, імітаційних боєприпасів, зброї не смертельної дії. При цьому ситуація, коли загальне представлення про ступінь підготовленості формується на підставі формальних документів, для спеціальних підрозділів неприйнятна.

НОВЕ АНТИКОРУПЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО: ПАНАЦЕЯ ЧИ ІЛЮЗІЯ БОРотьБИ?

УСАТИЙ Григорій Олександрович,
*головний консультант
Комітету Верховної Ради України
з питань законодавчого забезпечення
правоохоронної діяльності,
кандидат юридичних наук, с.н.с., доцент*

Корупція, особливо в умовах поглиблення соціально-політичної та фінансово-економічної кризи в державі, становить серйозну загрозу національній безпеці України. Вона стала одним із негативних чинників, який суттєво впливає на ефективність діяльності органів державної влади, підриває стабільність і систему правопорядку, захищеність прав, свобод і законних інтересів громадян.

Корупція має здатність легко й швидко пристосовуватися до змін у суспільстві та державі. Щоправда, на думку багатьох експертів, вітчизняна

корупція має свої особливості, які відрізняють її від корупції в розвинених країнах світу. Українська модель корупції, насамперед, має загальнонаціональний системний характер і справляє визначальний вплив на національну політику, економіку та інші сфери суспільного життя. Висока вартість життя та низький рівень правової і політичної культури в Україні обумовлюють поширення корупції як соціального явища. Вона є найсуттєвішою причиною падіння рівня суспільної довіри до всіх інституцій державної влади. До того ж, згідно з результатами дослідження корумпованості країн світу Міжнародної громадської організації з протидії корупції «Transparency International», Україна в 2010 році посіла 134-те місце із 178 країн, отримавши 2,4 бала і піднявшись лише на 12 позицій у порівнянні з 2009 роком (займала 146-те місце) і знаходиться поруч з такими країнами, як Камерун, Еквадор, Кенія, Сьєра-Леоне, Східний Тимор і Зімбабве.

Парадокс, але доводиться констатувати той факт, що не дивлячись на глобальність цієї проблеми, її загрозливі масштаби та шалену динаміку, до цього часу у жодній країні світу не винайдено єдиного універсального засобу (рецепту) для ефективної протидії цьому соціальному злу. Проте, як видається, українським можновладцям і не обов'язково відшукувати панацею. Адже, загальновідомо, якщо політики не можуть досягти помітних результатів у боротьбі з корупцією, то вони повинні принаймні хоча б пообіцяти громадянам (потенційним виборцям) здійснити нездійснене чи бодай запропонувати декларативний закон. Переконатись у вищезазначеному зовсім нескладно, достатньо лише переглянути нещодавно прийнятий 07 квітня 2011 року вітчизняним парламентом Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні». При цьому, неоднозначним моментом є також те, що Верховна Рада доручила Комітету з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією та Головному юридичному управлінню Апарату Верховної Ради України внести редакційні уточнення до тексту законопроекту з урахуванням внесених поправок і при підготовці до підписання розділити його на два закони: Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні» і Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення».

Навіть побіжний аналіз запропонованих законодавцем змін до Кримінального кодексу України дозволяє пересвідчитись у тому, що роботи у правоохоронних органів не бракуватиме. Адже, прогнозуючи перспективи практики правозастосування нового антикорупційного законодавства, вже зараз можна констатувати його недосконалість, безсистемність, та суперечливість.

Доречі, фахівці Головного юридичного управління Верховної Ради України та провідні вітчизняні вчені-криміналісти неодноразово акцентували

увагу законодавця саме на суттєвих концептуальних недоліках майбутнього антикорупційного закону, зокрема:

- у зв'язку з доповненням Кодексу України про адміністративні правопорушення новою главою 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення» (статті 172–2 — 172–8 Кодексу) варто звернути увагу на неприйнятний з точки зору особливостей нормопроекування кодексів підхід до визначення кола суб'єктів корупційних адміністративних порушень, а саме — шляхом відсилання у примітці до спеціального закону. За усталеними правилами побудови норм Кримінального кодексу України і Кодексу України про адміністративні правопорушення, вироблених на основі вимог пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, суб'єкт злочину (загальний чи спеціальний) або адміністративного порушення визначається безпосередньо у нормі, яка передбачає ту чи іншу відповідальність. Зазначений (невдалий) підхід щодо визначення кола суб'єктів корупційного злочину також застосовано у примітці до статті 369² Кримінального кодексу України;
- законом доповнено статтю 18 Загальної частини Кримінального кодексу України визначенням одного з різновидів спеціального суб'єкта злочину — «службової особи», тоді як спеціальний суб'єкт уже визначено у частині другій цієї статті, а поняття «службова особа» міститься у примітці до статті 364 Особливої частини. Водночас антикорупційним законом визначення поняття «службової особи» поширено тільки на статті 364, 365, 368, 368–2, 369 Кримінального кодексу України, тоді як на інші статті буде очевидно поширено нове визначення, встановлене новою редакцією статті 18 цього ж Кодексу. Таку зміну зазначеного поняття доцільно було б здійснити без внесення змін до Загальної частини, лише в рамках розділу XVII «Злочини у сфері службової діяльності», зокрема у статті 364, в якій також слід розмежувати та узгодити співвідношення понять «посадова особа» і «службова особа», що вживаються в Конституції України, Кримінальному кодексі України, Кодексі України про адміністративні правопорушення та інших законодавчих актах. Крім того, відповідно до нових статей 364–1, 365–1, 368–3 Кримінального кодексу України в редакції цього антикорупційного закону до кримінальної відповідальності мають притягатися службові особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно правової форми. За такого законодавчого підходу Кодекс необхідно було б доповнити приміткою, в якій дати визначення поняття службові особи юридич-

ної особи приватного права незалежно від організаційно правової форми. В іншому випадку, в результаті порівняльного аналізу змісту визначень, що містяться у статті 18 та примітці до статті 364 Кодексу в редакції цього Закону, можна дійти висновку про необхідність тлумачення визначених категорій службових осіб, що одночасно вводяться у законодавчий обіг цим Законом;

- у антикорупційному законі статті Кримінального кодексу України викладені без чітких критеріїв розмежування таких понять, як «хабар», «незаконне збагачення» та «неправомірна вигода», що викличе труднощі при їх застосуванні;
- встановлення, зокрема у статтях 368–3, 368–4 і 369 Кримінального кодексу України, самостійної кримінальної відповідальності за такі дії, як «пропозиції» неправомірної вигоди, хабара, є недоцільним, оскільки Кримінальним кодексом України передбачено відповідальність за дії, що є підготовчою стадією злочинної діяльності у вигляді «замаху» (статті 14–16 Загальної частини). Це ж стосується і відповідальності співучасників;
- у зв'язку з доповненням Кримінально-процесуального кодексу України статтею 27–2 буде запроваджено новий інститут згоди власника (співвласника) на порушення кримінальної справи за новими статтями 364–1, 365–1 і 365–2 Кримінального кодексу України щодо службової особи в юридичній особі приватного права. Це положення нівелює умови настання кримінальної відповідальності взагалі за кількома конкретними складами злочинів, звільняє винного від покарання, встановлюючи тим самим залежність покарання від власника, та надає можливість неправомірного впливу на винного. До того ж таке доповнення вимагає внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України, зокрема до статті 6 щодо обставини, яка виключає провадження в кримінальній справі, та статей 94, 251, 264, 267, 282, 286 і 297, положення яких прямо пов'язані з доповненням Кримінально-процесуального кодексу України цією статтею. Зважаючи ж на ступінь суспільної небезпеки злочинів, відповідальність за які передбачена статтями 364–1, 365–1 і 365–2 Кримінального кодексу України, впровадження подібного інституту згоди зацікавленої особи, на зразок приватного обвинувачення, передбаченого статтею 27–2 Кримінально-процесуального кодексу України, у зв'язку з його штучністю є неприйнятним;
- окремо наголошую на тому, що пункт 2 ст. 368 «Одержання хабара» необхідно було б викласти у такій редакції, щоб особами, які займа-

ють особливо відповідальне становище визнавалися також суб'єкти, що передбачені статтею 14 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» віднесені до першої та другої категорій. При цьому переконаний, що не лише можливо, а доцільно та необхідно ставити на один щабель відповідальності хабарництво державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, адже лише таким шляхом можна належним чином диференціювати (підвищити) кримінальну відповідальність міських голів (і, зокрема, таких великих міст як Київ, Харків, Сімферополь тощо);

- не можна погодитись також з запропонованою редакцією статті 370 КК України «Провокація хабара або комерційного підкупу». Адже ця стаття, нажаль не дозволяє оперативним підрозділам СБУ та інших правоохоронних органів проводити активні оперативно-розшукові заходи. На противагу зазначу, що у США і країнах Європи близько 70 % обвинувачень у хабарництві базуються саме на результатах такого інституту як «контрольована дача хабара».

Висновки:

1. Ознайомившись з новим Законом України, зайвий раз переконуєшся, що нинішня антикорупційна діяльність Української держави не адекватна сучасному стану корупції. Вона зводиться до маніпулювання змінами в законодавстві (що має вигляд його вдосконалення) й хаотичних дій з «вдосконалення» інституцій кримінальної юстиції (правоохоронних органів). Вже досить тривалий досвід такої «протидії» в Україні свідчить про її малу результативність. Аналіз практики протидії корупції в Україні показує, що вона не заснована на адекватних уявленнях про причини та ключові проблеми поширення корупції
2. Стратегічним напрямом боротьби з корупцією має бути попередження корупційних проявів. Характер профілактичних заходів обумовлюється глибиною з'ясування соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь. Одне із основних завдань, які постають у цьому зв'язку, — зробити корупцію справою ризикованою і невивідною для потенційних зловмисників.

РЕФОРМУВАННЯ ОВС НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

БРЕНЬ Руслан Володимирович,

в.о. начальника Зарічненського РВ УМВС України

в Рівненській області, майор міліції

Сьогодення характеризується зростання злочинності в будь-якій сфері суспільного життя. Такий хід подій може призвести до реальної загрози національній безпеці України, що визначають органам внутрішніх справ нові завдання, зумовлює необхідність перегляду головних напрямів їхньої діяльності, пошуку концептуально нових підходів до розкриття і розслідування злочинів, організації та здійснення охорони громадського порядку, функціонування всіх структурних підрозділів системи МВС України, які б відповідали сучасним вимогам і тенденціям розвитку на рівні загальноєвропейських та світових стандартів.

У зв'язку з цим постає загальне питання щодо реформування правоохоронних органів України а саме: підвищення прозорості усіх елементів її діяльності, зміна критеріїв оцінки роботи, встановлення цивільного контролю, зміна принципів кадрової роботи. У процесі реформування органів внутрішніх справ вони мають розглядатися як цілісна система взаємовідносин, що, функціонує в системі правоохоронних органів України.

На моє глибоке переконання, напрацювання проекту моделі МВС України на далеку перспективу розвитку системи органів внутрішніх справ держави можливе лише за умов всебічного вивчення та системного підходу. Намагання створити й опрацювати будь-які нові засади моделі системи МВС України на популістських суб'єктивних публікаціях та монографічних дослідженнях окремих, навіть досить відомих вчених, на основі закордонного, навіть де в чому позитивного досвіду, але без врахування національних особливостей розвитку правоохоронної системи в Україні, приречені на невдачу.

Реформування органів внутрішніх справ в Україні є невід'ємною частиною демократизації суспільного життя — тобто побудови правової держави. Слід зазначити, що процес реформування проходить в часи зміни політичних традицій та економічних відносин в Україні. За останні півтора десятиріччя в Україні сталися докорінні зміни у всіх сферах життя суспільства.

Розпочалися розбудова правової держави та формування громадянського суспільства, суттєво оновилися ідеологічні, культурні та соціально-психологічні погляди, мотиви поведінки та інтереси людей.

Сформувалася ринкова економіка з перевагою корпоративного та приватного секторів, склалися нові форми господарювання, виникла велика кількість суб'єктів підприємництва. Зазнала значної трансформації соціальна культура, відбулася значна диференціація населення за рівнем доходів та умовами життя, утворився ринок праці, сформувався прошарок безробітних.

Поряд із внутрішніми перетвореннями на ситуацію в країні істотно впливають і продовжують впливати процеси загальносвітового характеру — світова фінансова криза, глобалізація, загострення проблем навколишнього середовища, невпинний розвиток світової економіки, нестабільність світової банкової системи взагалі, та банківської системи зокрема, урбанізація, міграція значних мас населення, поширення комп'ютерних технологій, телекомунікацій, прояви міжнародного тероризму і транснаціональної злочинності тощо. За цих умов загальна діяльність української міліції теж має зазнати змін для того, щоб адекватно реагувати на нові умови розвитку суспільства.

Одним із пріоритетних напрямів європейської інтеграції України є поглиблення співробітництва з Європейським Союзом у сфері юстиції та внутрішніх справ, зокрема, Україна взяла на себе зобов'язання змінити роль та функції правоохоронних органів, які повинні відповідати принципам Ради Європи (висновок та рекомендація Парламентської Асамблеї РЄ № 190 (1995) від 26 вересня 1995 року щодо вступу України до цієї організації).

Так, ними справедливо наголошується на необхідності чіткого визначення ролі виконавців реформи, що проводиться та механізмів координації їх дій, розробки комплексного процесу реформування, координації реформування МВС України і системи правосуддя та пенітенціарної системи для забезпечення ефективності боротьби зі злочинністю.

Пропозиції щодо реформування :

структури (підсилення підрозділів на місцях та зменшення кількості центрального апарату МВС та ГУМВС, УМВС розподіл завдань і повноважень між органами центрального та регіонального рівня, а також вдосконалення обміну інформацією);

кадрової політики (розроблення заходів з поліпшення матеріального і соціального забезпечення працівників, нової системи оцінки персоналу для сприяння добору кадрів, підвищенню по службі, професійному навчанню);

професійної підготовки (перегляд навчальних програм з метою вдосконалення потреб, викликаних проведенням реформ, приділення особливої уваги підготовці вищих керівних кадрів у сфері управління процесами реформування).

Слід погодитися з думкою експертів стосовно того, що реформуванню має підлягати не лише система органів МВС України, а й інші правоохоронні органи. У процесі такого реформування слід визначити загальну політику в правоохоронній сфері, підзвітність ОВС та контроль над ними з боку різних гілок державної влади громадян.

Звертає на себе увагу те, що висновки та рекомендації експертів Ради Європи у звіті викладені достатньо коректно, переважно у вигляді побажань.

Так, у звіті експерти наголошують на згубній ролі низького рівня заробітної плати працівників міліції та їх соціального захисту, що штовхає останніх на пошуки додаткових джерел доходу і сприяє корупції. З цим неможливо не погодитись. Крім того, не вирішеною проблемою сьогодення залишаються значне навантаження на дільничних інспекторів міліції, низька щільність нарядів патрульної служби міліції у великих населених пунктах, не повна охопленість супроводженням нарядів міліції пасажирського та приміського залізничного транспорту тощо. Вказані фактори негативно впливають на стан криміногенної обстановки в державі.

Рекомендації експертів із зазначених питань відповідають реальному стану справ в Україні. Вони є комплексом взаємопов'язаних та узгоджених вимог, вивчення та опрацювання яких дало змогу службам, підрозділам та вищим учбовим закладам системи МВС України підготувати пропозиції щодо подальшого реформування системи МВС України. Їх реалізація повинна позитивно вплинути на загальний стан організації діяльності ОВС у контексті наближення України до єдиного європейського простору правопорядку через уніфікацію правової бази діяльності правоохоронних структур, гармонізацію законодавства України і вимог Ради Європи.

Глибокі зміни соціально-економічних і політико-правових умов функціонування системи МВС України, курс нашої країни на євроінтеграцію, а отже на чітку відповідність роботи міліції європейським стандартам правоохоронної діяльності, детермінують відхід від радянської моделі і потребу в переході від карального до соціально-сервісного змісту діяльності. Необхідність реформування системи, приведення її у відповідність до суспільних потреб і можливостей держави визначалася з перших років незалежності України і досить широко декларувалася. Було розроблено кілька концепцій її реформування, і не були реалізовані.

Першим етапом процесі реформування є проведення функціонально-го обстеження системи МВС України як органу виконавчої влади в процесі розмежування і функцій міністерств (відомств) в системі органів державної виконавчої влади в Україні. Не дозволить визначити перелік функцій, які має

і виконувати у своїй діяльності Міністерство внутрішніх справ України та усунути виконання однакових функцій у роботі різних правоохоронних органів.

Наступним кроком має стати нормативно-правове закріплення нових цілей діяльності МВС України. Для цього робочою групою МВС України були визначені та розроблені законопроекти, в яких знайдуть своє відображення та закріплення нові та уточнені завдання й функції міліції а також проекти нормативно-правових актів в на виконання відповідних законодавчих актів.

Зміни **функціональної структури** системи МВС закономірно потягнуть за собою зміни й її **організаційної структури**. До складу МВС необхідно приєднати підрозділи Державної прикордонної служби та підрозділи протипожежної охорони. У свою чергу зміни торкнуться й традиційних підрозділів міліції, оптимізують свою структуру в бік посилення ефективності управління діяльності та зменшення чисельності ланки керівного складу. Новий розвиток отримають аналітичні служби та підрозділи органів внутрішніх справ України.

Нині перед МВС України стоїть важливе завдання: перейти на правоохоронне (поліцейське) обслуговування громадян, втілити в життя принцип «міліція для народу». Парадигма діяльності міліції має перейти від відносно вузької концепції поліцейського правозастосування до широкої концепції поліцейського обслуговування. На практиці це дістане свій вияв у посиленні співпраці з громадськими організаціями та органами місцевого самоврядування, запровадженні системи соціологічного моніторингу рівня довіри населення території обслуговування до відповідних органів внутрішніх справ як одного з критеріїв ефективності їх діяльності, вдосконалення діяльності з правового виховання та правової освіти широких верств населення з урахуванням соціальних, національних та вікових особливостей з метою формування стійких установок на правомірну поведінку та сприяння правоохоронним органам.

Діяльність міліції з реактивної (реагування каральними методами на вже вчинені злочини) повинна перетворитися на гуманну, в основу якої буде покладений принцип профілактики злочинів (відвернення їх шкідливих наслідків).

У процесі уніфікації інформаційних баз МВС України з метою забезпечення конституційного права громадян на інформацію та для забезпечення універсальності використання даних службових та інших обліків права доцільно створити систему диференційованого доступу користувачів до банків даних та забезпечення надійного захисту інформації з обмеженим доступом. Крім того, мають бути створені єдині автоматизовані банки; облікової, оперативної-розшукової, криміналістичної інформації з визначенням користувачів і забезпеченням їх доступу до цієї інформації.

У процесі реформування система МВС України перейде від каральних соціально-сервісних функцій та досягнення основних організаційних і правових параметрів моделі, здатної найбільш ефективно забезпечити права і свобод особи, протидії злочинності та корупції, громадську безпеку, виконання інших завдань, покладених на Міністерство внутрішніх справ України.

КЕРІВНИК ОВС — ОСНОВНИЙ СУБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ

ГРАНЕНКО Михайло Михайлович,

в.о. начальника Балтського районного відділу

Головного управління МВС України

в Одеській області, підполковник міліції

У системі органів внутрішніх справ та підлеглих їм служб працюють сотні тисяч громадян, їх щоденну працю, взаємодію між ними, виробничі, економічні і соціальні проблеми, що виникають у процесі оперативно-службової діяльності організують і вирішують керівники різних ланок.

Якщо розглянути районний відділ внутрішніх справ, то це начальник райвідділу, кілька його заступників, начальники галузевих відділів і відділень та їх заступники.

Вершиною розпоряджувальної влади в даному випадку звичайно є начальник міськрайліноргану, перша особа в управлінні службовою діяльністю працівниками, які безпосередньо протидіють злочинності та забезпечують правопорядок.

Ефективність протікання управлінського процесу, настроїв людей у підрозділі, стосунки між працівниками залежать від багатьох факторів: безпосередніх умов роботи, професійних якостей кадрових працівників, рівня керівного складу і т.п. Дійсно, багато в чому робота підрозділу залежить від керівника. Невипадково один із крупних спеціалістів у галузі соціальної психології Г.Ельс писав: «выбор места работы нужно начинать с выбора руководителя».

Керівник — це особа, яка наділена правом прийняття рішень і виступає єдиначальником у межах наданих йому повноважень.

Діяльність сучасного начальника міськрайліноргану є багатоплановою. Вона поєднує діяльність по визначенню основних цілей інституту, організації, підрозділу, а також шляхи їх досягнення, стратегії розвитку: це і вплив на підлеглих, і виконання певних функцій як по відношенню до підлеглих і організації в цілому, так і до вищих органів. Нарешті, діяльність керівника: і передбачає певний тип спілкування у стосунках з особами — учасниками управлінських відносин.

Вплив керівника на підлеглих має на меті спонукання їх до певних службових поведінки, що відповідали б як вимогам підрозділу, так і власним уявленням. Відома два основні способи впливу: прямий (завдання), опосередкований, мотивувальний. В першому випадку створюється ситуація, коли на виконання необхідний дій призводить до покарання. Такі формули відносин між керівником і підлеглими називається примусом, тобто в цьому випадку цілі керівника безпосередньо не пов'язуються з інтересами виконавця, а іноді можуть протистояти їм. У другому випадку створюється ситуація, коли за виконання необхідних дій заохочують, робить вплив на потреби і мотиви працівника.

Ранній вплив керівника на діяльність органу, підрозділу ґрунтується не тільки на його повноцінних повноваженнях, але й на особистому авторитеті, тобто має дві складові: формального керівника та неформального лідера. Найоптимальнішим є тип керівника з високим офіційним, професійним та особистим статусом. Місце і роль керівника заздалегідь обумовлені певними нормативними документами. Лідер з'являється стихійно, у штатному розкладі такої посади не має.

Керівник колективу призначається ззовні, вищим керівництвом, наділяється відповідними владними повноваженнями, контролює хід діяльності підлеглих. Лідери висувають с-поміж людей, які його оточують, по суті, рівних або, принаймні, близьких йому за службовим становищем. Лідером ніколи не може стати, якщо оточуючі не сприймуть конкретну особу як лідера. А ось керівником нерідко призначають на пост незалежно від того, чи сприймають його підлеглі таким, чи відповідає він цій ролі, чи ні.

Можна сказати, що керівництво — це явище у сфері правових, політичних, соціальних відносин, а лідерство — явище психологічне.

Спільне в керівництві і лідерстві є основою переходу лідерства в керівництво і навпаки.

Як було зазначено вище місце, становище або стимул керівника підрозділу в ОВС закріплені рядом нормативних документів.

Статус керівника, визначений законодавчими актами та послідовними інструкціями відбивається в його повноваженнях, обов'язках влади, системі прав

і обов'язків, якими він наділений у структурі державних органів, а також у межах свого інституту. Статус керівника безпосередньо пов'язаний з його роллю в системі управлінських відносин. А роль його — це сукупність функцій, виконуваних керівником відповідно до статусу, який він займає в державі, в даному інституті.

Важливе значення для керівника мають ініціативність, вміння і бажання знайти нове, демократичність, здатність відстоювати свою думку та інтереси колективу. Керівник не повинен боятись вищого начальства, тремтіти перед ним. Якщо начальник скаржиться, що йому не має з ким робити, що підлегли ні до чого не придатні то він не на своєму місці.

Керівник — приклад для колективу. Він повинен виховувати кожним своїм кроком, кожним словом. Багато залежить від того, як він спілкується з підлеглими: треба вміти і руку подати, і запросити сісти, уважно вислухати, з повагою ставитись до думки підлеглого, навіть коли керівник вважає її хибною. Помилкою було б обмежувати спілкування з підлеглими тільки службовими справами. Керівник повинен цікавитися їх життям, турботами, дітьми, здоров'ям, побутовими умовами, торкатися інших тем, які становлять інтерес для співрозмовника, коли це доречно.

Керівник не може бути пересічним. Він повинен бути оригінальним, самостійним, притягувати цим до себе людей. Нарешті, керівник мусить мати мужність запитати, якщо він чогось не знає.

Досить навести випадки, коли молодий керівник вважає, що його авторитет визначається якимись зовнішніми показниками, атрибутами: в якому кабінеті сидить, в якому автомобілі їздить, в якому місці отримав квартиру таке інше, не розуміючи, що головне для його авторитету — це ставлення до обов'язків і повага до людей.

Керівник зобов'язаний постійно працювати над собою, знати більше ніж його підлегли, вивчити інформацію, бути знавцем нормативних актів, орієнтуватися не тільки в службовій, а і в інших сферах діяльності. Він повинен йти весь час на підйомі, тому що зупинившись у своєму розвитку він просто себе зживе.

Якості, які мусить мати керівник органу внутрішніх справ, можна об'єднати в три групи: придатності, підготовленості та працездатності.

В роботі з керівним складом ОВС необхідно виходити з того, що управління вже стало професією і не рахуватися з цим не можливо. Тому керівник нової генерації повинен бути професіоналом з високим рівнем управлінської майстерності, з фундаментальними знаннями правознавства, економіки, психології, зі здатністю своєчасно реагувати на внутрішні зміни середовища

який використовує передові прийоми і методи управління і не тільки знає, що робить, але здатний і показати, як це потрібно зробити,

Вивчення стилю та методів роботи начальників міськрайвідділів показало, що пріоритетом управлінської діяльності більшості керівників є оперативні наради, як остаточний захід, на їх думку, не потребуючий іншого впливу на підлеглих. Більша частина начальників починають робочий день довгостроковими зборами робочого складу, продовжують їх протягом дня та цим і закінчують. Проте питання, які обговорюються на нарадах, в основному дублюють загальні питання, без урахування місцевих проблем.

Новітні форми керування органами та підрозділами не опрацьовуються. В організації оперативно-службової діяльності не враховуються соціально-економічні зміни у державі, які стосуються як змінами відношень з місцевими органами влади, так і роздержавленням великих об'єктів окремих галузей економіки, що розташовані в регіонах. Майстерність керівника полягає в тому, щоб із всього комплексу методів управління вибрати найбільш діючий, що надійно ведуть до цілі, скласти гнучку комбінацію та використати її у практичній діяльності.

Ефективне рішення службових завдань можливо тільки при досягненні високої організованості та підготовленості особового складу. Кожний підлеглий зобов'язаний досконало знати та вміти виконувати службові обов'язки, а управлінський апарат повинен створити всі умови для їх виконання на підставі чіткого розподілу завдань між виконавцями, суворим порядком та узгодженістю в роботі. Керівник повинен завжди знати, де знаходиться особовий склад, яке завдання він виконує, його морально-психологічний становище, враховуючи спроможності та навички кожного працівника.

До основних принципів управління відносяться: особиста відповідальність керівників за прийняті рішення та кінцеві результати виконання поставлених завдань, централізація управління в сполученні з ініціативою підлеглих, постійні знання й аналіз оперативної обстановки, передбачення ходу подій, твердість і наполегливість у проведенні прийнятих рішень і планів у життя, висока організованість та знання фахівців.

Всією діяльністю ОВС керує його начальник, що несе повну відповідальність за якість виконання покладених на орган внутрішніх справ завдань: службово-бойову і мобілізаційну готовність; службову, оперативно-пошукову діяльність і всебічне їхнє забезпечення, а також фахове, бойове і службове підготування; службову дисципліну особового складу. Він зобов'язаний жорстко та послідовно провадити в життя політику держави в області забезпечення надійного захисту громадян, суспільства та держави від злочинних посягань, а також суспільної та економічної небезпеки.

Керівник міськрайліноргану — ключова фігура, від якої залежить функціонування підрозділу й його основне завдання володіти реальною інформацією, що складається в органі та регіоні обслуговування. Сьогодні дуже важливо, щоб в управлінських апаратах знаходилися не просто високоосвічені люди, що мають життєвий і практичний досвід, із глибокою компетентністю, спроможності підтверджувати сучасний стиль роботи, що володіють почуттям нового, розуміючи державу важливість дорученої справи.

Говорячи про вимоги, до органі управління треба відзначити, що вони повинні являти собою добре підготовлений та злагоджений колектив, спроможний забезпечити організацію виконання поставлених завдань у суворій відповідності з наказами, настановами та інструкціями.

Це досягається: ретельним підбором, усебічною підготовкою фахівців, глибоким розумінням, поставлених завдань, узгодженою роботою працівників служб, чітким розподілом обов'язків та взаємозамінністю, високою організованістю, цілеспрямованістю та оперативністю в роботі, а також правильними взаємовідносинами з органами управління підпорядкованих та взаємодіючих підрозділів.

Управління повинно бути стійким, безупинним, оперативним, забезпечуватися комплексом заходів, спрямованих на запобігання відливу секретної та службової інформації і здійснюватися так, щоб необхідний ступінь централізації сприяв ініціативі підлеглих у визначенні засобів виконання поставлених завдань. Удосконалюючи управлінську діяльність, ми повинні мати на увазі необхідність поліпшення роботи чергових частин по розкриттю злочинів по гарячих слідах, поліпшення фахового підготовування у брань, регулярного проведення навчальних тренувань і практичних занять.

Керівник органу особисто та через оперативно-організаційну службу, а також своїх заступників управління підпорядкованими підрозділами і службами. Він зобов'язаний керувати роботою штабної служби своєчасно ставити завдання, вимагати їх виконання.

Управління не можливе без прямого і зворотного зв'язку, без обміну інформацією, тобто без комунікацій. Жодна ефективна система не в змозі функціонувати без інформаційної служби. Природно потрібна інформація, що дозволить впливати на будь-які процеси криміногенні ситуації, яка складається або змінюється у регіоні.

Таким чином, головним у всій діяльності керівника органу є постійне знання реального стану справ у підпорядкованому підрозділі.

КЕРІВНИК ОРГАНУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ — ОСНОВНИЙ СУБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

*ДІДУР Олексій Григорович,
в.о. начальника Овідіопольського районного відділу
Головного управління МВС України
в Одеській області, підполковник міліції*

Керівник ОВС виконує важливу соціальну роль у суспільстві, реалізуючи свої функції в межах компетенції певної державної посади. В цій якості він відноситься до працівників міліції, в яких якості особистості ідентифікуються з їх соціальною та правовою роллю захисників правопорядку. Крім того, особливості їх служби являють собою специфічну галузь адміністративно-правових відносин, властиву лише ОВС, і покладені в правоохоронному характері управління; таких специфічних умов функціонування системи, як єдиноначальність, висока службова дисципліна, особливі умови проходження служби; користування статусом представників влади, які мають повноваження застосовувати заходи адміністративного примусу. Керівник ОВС як працівник міліції відповідає за свою діяльність перед суспільством, має певне службове призначення, виступає у відносинах із населенням як професійний управлінський працівник, безпосередній представник державної влади, носій державно-владних повноважень.

Адміністративно-правовий статус керівника ОВС України слід аналізувати в аспектах, які вимагають його загальне положення як громадянина у сфері суспільних відносин і спеціальне — як працівника апарату державного управління, який обіймає певну посаду і перебуває на державній службі, а також працівника міліції.

Адміністративно-правовий статус керівників ОВС України регламентований у низці нормативних актів, до найважливіших з яких належать: Закони України «Про міліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про державну службу», «Про дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України», кодекс законів про працю України, кодекс України про адміністративні правопорушення, Положення про Міністерство внутрішніх справ України; Положення про Територіальні і на транспорті органи МВС України; Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України та інші.

Більш детально статус керівників вищого і старшого начальницького складу в управлінні органами внутрішніх справ визначений у положеннях про галузеву службу на рівні МВС України, Головного управління МВС України в областях і на транспорті та посадових інструкціях, в яких визначаються повноваження, обсяг влади, система прав і обов'язків, якими вони наділені у структурі державних органів, а також межах своєї установи.

Служба в органах внутрішніх справ є різновидом державної служби, яка проходить в спеціалізованому органі виконавчої влади і здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами з метою реалізації функцій держави в практичній юридичній діяльності. Реалізація правового статусу керівників ОВС здійснюється в організаційних межах державної служби в правоохоронних органах, чим пояснюється значимість застосування основних категорій інституту державної служби для визначення їх статусу.

У Конституції України працівник органів внутрішніх справ не названий носієм державної служби, але це не означає того, що система ОВС позбавлена конституційності. Остання оцінюється, насамперед, двома критеріями: відповідністю ОВС тим положенням, які закріплені в Конституції України, та законністю процедури їх заснування. Крім того, більше десяти статей Конституції України присвячені безпосередньо питанням організації і функціонування державної служби, мають на увазі всіх їх носіїв, у тому числі й працівників органів внутрішніх справ. Отже, служба керівників ОВС ґрунтується на правах, обов'язках, гарантіях і відповідальності, однаково загальних для всієї системи державної служби. Водночас їй властива низка специфічних ознак: вона є не цивільною, а воєнізованою, що накладає відбиток на професійну працю керівника ОВС і значною мірою визначає її спеціальний статус. Змістом державної служби в органах внутрішніх справ є виконання керівником від імені та за дорученням держави конкретних службових обов'язків щодо забезпечення особистої безпеки громадян, охорони громадського порядку, боротьби із злочинністю, надання допомоги громадянам у забезпеченні їх прав і свобод тощо. При цьому специфічними ознаками служби керівника органів внутрішніх справ України є те, що він:

- виконує особливі правоохоронні завдання;
- застосовує державний примус;
- за необхідності виконує службову діяльність зі зброєю в руках;
- Має відповідати низці спеціальних вимог;
- суворо дотримується ієрархії по службі. Так, ст. 20 Закону України «Про міліцію» чітко встановлює: «Працівник міліції при виконанні покладених на нього обов'язків керується лише законом, діє в його межах і підкоряється своїм безпосередньому і прямому начальни-

кам». Ніхто інший, за винятком уповноважених службових осіб, у передбачених законом випадках не вправі втручатися в законну діяльність працівника міліції. Ніхто не має права покласти на працівника міліції виконання обов'язків, не передбачених чинним законодавством»;

- має спеціальний правовий статус із широким переліком обмежень і компенсацій.

Спеціальний правовий статус керівників ОВС України є комплексною категорією, яка акумулює одночасно ознаки декількох видів спеціальних статусів: державного службовця, посадової особи і представника влади. При цьому центральне місце в структурі правового статусу керівника ОВС займають повноваження посадової особи, яка являє собою сукупність службових прав і посадових обов'язків, передбачених конкретно посадою, спрямовані на виконання компетенції органу внутрішніх справ, а також відповідальність зазначеної особи за належне виконання її повноважень. Також, як і державні службовці, керівники ОВС є посадовими особами, які згідно з ст. 19 Конституції України «зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Посадова особа несе підвищену соціальну, політичну і моральну відповідальність за невиконання або неналежне виконання своїх функціональних обов'язків. Підвищена відповідальність обумовлена тим, що керівник відповідає не тільки за свою особисту діяльність, але й за дії підлеглих йому осіб. Крім того, посадова особа розпоряджається матеріальними, фінансовими, трудовими та кадровими ресурсами, виконує найважливіші організаційно-розпорядницькі функції щодо здійснення наданих їй повноважень і компетенції.

Керівник ОВС як посадова особа наділений всіма правовим засобами для забезпечення ефективного функціонування своєї установи. Специфіка діяльності та правового статусу зазначеної категорії службовців полягає у здійсненні внутрішньо організаційного, на основі прямого підпорядкування, управління відповідним колективом.

Адміністративно-правовий статус керівника ОВС України залежить від того, на скільки ефективно регулюється правова сфера його службової діяльності. При цьому слід зазначити, що на сьогодні цей процес потребує відповідної регламентації.

Адміністративно-правовий статус керівника ОВС України включає його загальне положення як громадянина у сфері суспільних відносин і спеціальне — як працівника апарату державного управління, який обіймає певну по-

саду перебуває на державній службі, тобто працівника правоохоронних органів, державного службовця та посадової особи.

Службова діяльність керівників ОВС ґрунтується на правах, обов'язках, гарантіях і відповідальності, однаково спеціальних загальних для всієї системи державної служби. Водночас їй властива низка специфічних ознак: вона є не цивільною, а воєнізованою, що накладає відбиток на професійну працю керівника ОВС і значною мірою визначає її спеціальний статус.

Керівник ОВС України виступає як повноважний представник своєї організації у відносинах з іншими суб'єктами, тобто є спеціальним суб'єктом управлінського процесу, що відображено через його правовий статус.

Зміст адміністративно-правового статусу керівника ОВС характеризують найменування його посади, місце в службовій ієрархії, компетенція, функції повноваження, які потребують нормативного вдосконалення. Наукове дослідження особливостей правового статусу керівника ОВС з урахуванням специфіки його діяльності має важливе теоретичне і практичне значення для вдосконалення чинного законодавства і практики його застосування.

Комплекс службових обов'язків і відповідних прав забезпечують виконання керівником ОВС України встановлених посадою функцій, які є одним із складових елементів його адміністративно-правового статусу, характеризують предметну спрямованість діяльності та визначають компетенцію.

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

СВДОКИМОВ Сергій Володимирович,

*в.о. начальника лінійного відділу
на станції Дніпропетровськ Управління МВС України
на Придніпровській залізниці, майор міліції*

Изучение и анализ деятельности полицейских систем сил и некоторых государств Западной Европы показывают необходимость использования акта организации работы с персоналом полиции зарубежных стран для выработки новых концептуальных идей и частного реформирования правоохранительной деятельности, в особенности в кадровой работе.

В Украине используется понятие «кадровая политика» применительно к работе правоохранительных органов. Так, нормативно-правовые акты МВД Украины дают следующее определение «...кадровая политика в органах и подразделениях органов внутренних дел Украины является составляющей частью государственной кадровой политики. Она составляет и представляет систему основных целей, принципов, форм, методов, заданий и способов работы по обеспечению органов и подразделений внутренних дел кадрами, которые владеют необходимыми деловыми, моральными и профессиональными качествами. Задачами кадровой политики является формирование высокопрофессионального кадрового корпуса органов внутренних дел, обеспечение стабильности служебно-трудовых отношений лиц рядового и начальствующего состава и оптимального соотношения их численности».

В США применяется понятие «управление человеческими ресурсами, которые определяются как «использование, развитие, оценка, вознаграждение и руководство в отношении представителей данной организации или группы сотрудников». Наряду с указанными понятиями используется и термин «управление персоналом». Реализация управления человеческими ресурсами осуществляется в направлении «такого приспособления индивидов к организации, которое бы обеспечило ее эффективность». Украинские специалисты в области управления под управлением в органах внутренних дел понимают «...разновидность государственного управления, которое обеспечивает взаимодействие систем, подразделений и служб органов внутренних дел как единого целого с целью выполнения поставленных перед ними задач в сфере внутренних дел государства».

В отличие от Украины, обладающей определенной государственной кадровой политикой в секторе правоохранительных органов, в США о «государственности» кадровой политике можно говорить только в пределах той или иной юрисдикции, ибо каждая из них своеобразна. Аналогичность кадровой политике США и Украины в сфере правоохраны лежит в плоскости отраслевых и региональных модификациях, отражающих специфические условия государственного управления и регионов (штатов и округов) обеих стран.

Влияние политической системы на правоохранительную деятельность и ее кадровое обеспечение является определяющим по многим направлениям. Если для Украины характерно существование совершенно определенной и единой государственной политики в отношении кадров в целом и персонала правоохранительных органов в частности, то для США основополагающей следует признать многоуровневую модель кадровой политики, состоявшей из четырех весьма различных составляющих: федеральной, штата, округа

и муниципалитета. В отличие от законодательства Украины, в США не существует специальных законодательных или нормативных актов, регулировавших бы прохождения службы сотрудниками полиции. Правовые нормы «разбросаны» в различных частях законодательных актов и документов, а также в решениях судов.

Применительно к органам внутренних дел и полицейским департаментам кадровая политика имеет присущее обеим системам особенности, которые отражаются в специфических принципах. Принципы кадровой политики реализуются в идеологическом и временном измерениях, в связи с чем имеют динамический характер и претерпевают постоянные изменения и корректировки.

Экономическое целесообразность кадровой политике в правоохранительных органах США является ведущий по отношению к научности, ибо последняя выступает в роли инструмента обеспечения эффективности и общественной (государственной) полезности расходования средств.

Правовое закрепление и обоснование действий сотрудника полиции США достигается через принятие законодательно обеспеченных процедур, создающих неуязвимость полицейского в случае возможных уголовных и гражданских преследований.

Трудно найти социальную организацию, руководители которой не понимали бы важности кадрового обеспечения ее деятельности. Не являются исключением и органы внутренних дел, с первых дней существования которых этим вопросом уделялось самое пристальное внимание.

Подводя итоги всему изложенному, подчеркнем, что опыт многих развитых стран, особенно США, в области правоохранительной деятельности свидетельствует о том, что нет и не может быть единого подхода в организационно-правовом строительстве сил правопорядка. Решая эти вопросы, Украине не следует игнорировать как зарубежный опыт, так и сложившиеся на протяжении лет собственные правовые традиции.

Однако сегодня, говоря о кадровом обеспечении функционирования органов внутренних дел, нужно ориентироваться не только на то, что сделано, но и на то, что нужно сделать.

Затронув критическую кадровую политику, хочется привлечь внимание к тому, на сколько все-таки **беззащитна и уязвима сама система МВД**, функционирование которой зачастую определяется не объективными закономерностями общественного развития, не выверенной и законодательно зафиксированной стратегией, а волевым импульсам и личными пристрастиями работников руководящего звена.

Исходя из выше изложенного для формирования полиции в Украине необходимо улучшить работу с персоналом, необходимо сближение формальных и неформальных структур, о разработке универсальных процедур оценки персонала.

Как представляется, решение столь крупных социальных и организационно-правовых проблем, которые возникают в связи с задачами реформирования органов милиции, не может происходить в рамках традиционного подхода к вопросам их кадрового обеспечения или издания того или иного законодательного акта. Дело в том, что сегодня организация работы с персоналом лишь с большой долей условности можно расценивать как системную, поскольку отдельные элементы такой системы гипертрофированы, а другие не развиты вообще либо развиты недостаточно.

По сути, более или менее полно и удовлетворительно решаются только вопросы организации кадровой работы, т.с. правовая регламентация функционирования кадровых аппаратов органов внутренних дел. В последнее время постепенно выполняется пробел в регулировании социальной и правовой **защищенности персонала**. Значительно меньше внимания уделяется качественной стороне кадрового обеспечения деятельности органов внутренних дел, т.е. кто может работать в системе ОВД, какими профессиональными и личными качествами должен обладать сотрудник тех или иных служб и подразделений. В этой связи отметим ряд важных, по моему мнению, обстоятельств, касающихся именно проблем кадрового обеспечения деятельности органов внутренних дел.

Изучение опыта комплектования полицейских структур США, практики отбора кандидатов на службу в милиции абитуриентов вузов системы МВД Украины показывает, что решение этих проблем должно осуществляться в двух взаимосвязанных направлениях:

Во-первых, разработка модели специалиста соответствующей милицмейской службы на эталонных набор внутрпрофессиональных стратификационных ценностей в системе «знать — уметь — предвидеть».

Во-вторых, разработка комплекса мер, обеспечивающих приближение к этому эталону в процессе комплектования, прохождения службы или обучения, на основе:

- модели предрасположенности — выявление (формирование) профессионально-значимых характеристик до приема на службу (учебу) в ходе профессионального отбора;
- модели социализации — формирование этих качеств в процессе адаптации к службе (учебе) вновь принятого сотрудника.

В основе разработки и реализации этих моделей должны лежать правовые основания и социальные критерии. Реальной нормативной основы этой работы в МВД в настоящее время нет. Социальные критерии должны быть ориентированы на выявление морального облика, реальных и потенциальных личностных и психологических качеств, необходимых для эффективного несения милицейской службы.

Служба в органах внутренних дел, как известно, требует социальных профессиональных знаний и навыков. Зарубежный опыт подготовки кадров полиции свидетельствует о том, что эта система ориентирована на подготовку специалистов именно для полиции. Ориентация персонала на положение и расширение знаний, накопления практического опыта должна стать одним из ведущих стимулов продвижения сотрудника по служебной лестнице. Нельзя забывать о том, что приобретение знаний и профессиональных навыков связано не только с обучением в учебных заведениях, но и накоплением определенного практического опыта, постоянным положением первоначальных полученных знаний.

Вместе с тем насущной стала проблема реформирования всего образования ведомственной системы, которая, к сожалению, работает не весьма эффективно. Большинство учебных заведений ориентированные преимущественно на подготовку юристов, как бы попутно получающих и определенную сумму профессиональных милицейских знаний. Поэтому первоочередной является задача: как совместить в едином процессе подготовку и юристов широкого профиля, и специалиста — профессионала. Представляется, что пора определиться с тем, какие конкретно специалисты нужны практическим органам внутренних дел вообще и какими специальными познаниями и навыками должен обладать выпускник милицейского вуза для того, чтобы начать работу.

Не менее важным является вопрос материально-технического и финансового обеспечения нуждающейся системы. Если сотрудник (работник) милиции не будет иметь соответствующего обеспечения, то требовать от них максимальных результатов невозможно. Средства необходимо изыскивать путем реализации специальных программ финансовой поддержки, которые должны взять на себя органы власти.

В конечном итоге, опираясь на зарубежный опыт, предложил некоторые пути решения вышеизложенных проблем органов внутренних дел, которые должны способствовать повышению эффективности их работы и престижа в украинском обществе.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ІНЯХІН Володимир Євгенійович,

в.о. начальника

Корецького районного відділу управління МВС України

Проблема визначення оптимальної функціональної структури правоохоронного органу, як про це свідчить історія, завжди була доволі складною. Не вдаючись глибоко в ретроспективу цього питання (воно потребує самостійного ретельного розгляду та дослідження), зупинимось лише на декількох прикладах, які ілюструють вельми різні підходи до вирішення цієї проблеми.

Так, якщо взяти Міністерство внутрішніх справ царської Росії в тому вигляді, в якому воно існувало на рубежі XIX — XX століть (МВС було створене в Росії в 1802 році; в 1811–1819 р.р. в Росії існувало також Міністерство поліції), то не можна не помітити, що воно виконувало значний перелік функцій, які не мали безпосереднього відношення до охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю, але, безумовно, мали відношення до внутрішніх справ. МВС з такими функціями в більшій мірі нагадувало Раду Міністрів. Воно, зокрема, виконувало функції управління поштами та телеграфами, видавничими оправами, справами місцевого господарства, землею, ветеринарними справами і т.і.

Викликає інтерес функціональна структура МВС Великої Британії того ж періоду. Так, в 1909 році у віданні цього міністерства були всі тюрми і колонії для малолітніх злочинців, Лондонська поліція і пожежна охорона, контроль над імміграцією та дороги, мости, канали, шахти, сільське господарство, рибна ловля, громадська безпека, громадська мораль і т.д. Міністерство володіло певними повноваженнями щодо проведення парламентських виборів, воно давало поради королю відносно помилування злочинців. Міністр внутрішніх справ мав бути присутнім при народженні королівських принців та принцес. Він проголошував наслідника престолу та нового короля, який вступає на престол, а також виконував цілий ряд інших, досить принципових обов'язків.

В наш час у Сполучених Штатах Америки є Міністерство внутрішніх справ, але воно займається справами, які зовсім не мають відношення до охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю. Одним з основних органів боротьби зі злочинністю в США є Федеральне бюро розсліду-

вань (ФБР). Взагалі ж поліцейська система США є дуже децентралізованою, значна частина поліцейських функцій передана до ведення штатів, графств, міст і селищ. Певний обсяг роботи в цій сфері виконується приватною поліцією.

У більшості країн світу поліція є структурним підрозділом Міністерства внутрішніх справ. В деяких країнах функція забезпечення державної безпеки покладена або безпосередньо на поліцію, або є спеціальний структурний підрозділ, що входить в систему МВС. Те ж саме можна сказати про функцію охорони державного кордону.

Функції колишнього Міністерства внутрішніх справ СРСР за період його існування неодноразово зазнавали змін, іноді і доволі значних. Були періоди, коли МВС виконувало функції забезпечення державної безпеки і охорони державного кордону, геодезії та картографії, будівництва та експлуатації автомобільних доріг, запису актів громадського стану (ЗАГС) та деякі інші. Був і період (1960 -1968 р.р.), коли МВС СРСР не існувало зовсім (були лише відповідні республіканські міністерства).

Оцінюючи стан і проблеми функціональної структури органів внутрішніх справ України, слід підкреслити насамперед ті обставини, що функціональна та суворо пов'язана з нею організаційна структура є доволі консервативними феноменами і, як свідчить аналіз практики, змінюються вони дуже рідко, незважаючи на об'єктивні потреби в цьому. Наше суспільство зараз переживає такий історичний період, який потребує кардинальної перебудови діяльності усіх правоохоронних органів і в тому числі органів внутрішніх справ. Положення нової Конституції нашої держави потребують розробки принципово нової Концепції діяльності органів внутрішніх справ, насамперед, міліції. Ця Концепція не може не враховувати вимог багатьох міжнародних документів, наприклад, Резолюції 34/169 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй, яка прийняла Кодекс поведінки посадових осіб по підтриманню правопорядку і яка підкреслює, що «характер функцій по підтриманню правопорядку на захист громадського порядку і те, яким чином вони здійснюються, роблять безпосередній вплив на якість життя окремих осіб, а також усього суспільства в цілому». Саме традиційна багатofункціональність Міністерства внутрішніх справ у нашій державі дає підстави для висловлень про те, що незважаючи на значну штатну чисельність органів внутрішніх справ (біля 350 тис. працівників) боротьба зі злочинністю знаходиться явно не на належному рівні. Не можна не враховувати те, що більшість населення ототожнює МВС з міліцією, яка складає біля 70% від загальної штатної чисельності органів внутрішніх справ. Навряд чи хто візьме на себе сміливість стверджувати, що існуюча штатна чисельність міліції України

використовується найкращим чином; безумовно, є певні резерви в цьому плані. Концепцією розвитку системи Міністерства внутрішніх справ визнано, що «чисельність 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 і держави від протиправних посягань, займається менша їх частина».

Подальшому розвитку системи МВС України, безумовно, перешкоджає відсутність законодавчого визначення поняття «органи внутрішніх справ», їхніх завдань та повноважень, структурної побудови системи МВС та інших умов їхньої діяльності. Не на належному рівні знаходиться і правове забезпечення діяльності органів внутрішніх справ, воно потребує приведення всієї нормативної бази діяльності органів внутрішніх справ у відповідність із соціал політичним і економічним становищем держави, з Конституцією.

1. Новітні підходи до розуміння місця та ролі міліції в сучасному українському суспільстві.

Аналіз відповідних публікацій, в основному в іноземних періодичних даних, свідчить про те, що в останні роки в розвинутих країнах Заходу знач активізувався науковий пошук можливостей удосконалення діяльності правоохоронних органів і, насамперед, поліції. Робляться спроби теоретичного оновлення концепції функціонування поліцейської організації. При цьому виявляються вельми значні загальні і конкретні моменти, що дозволяють говорити щ деякі тенденції в підходах до формулювання поліцейської концепції.

Якщо в 60-х і 70-х роках дослідження у сфері діяльності поліції в основному були зорієнтовані на пошук оптимальних структур внутрішньої організації поліцейської системи, то в останні два десятиріччя минулого віку цей пошук акцентується на зовнішній сфері, яка охоплює насамперед «соціальні» аспекти поліцейської діяльності. При цьому провідні напрями покращання роботи поліції пов'язують з підвищенням її ролі в суспільстві, зміцненням контактів з населенням, ростом професіоналізму її співробітників у плані ефективності виконання «неполіцейських функцій» і т.д., а в кінцевому рахунку — перетворенню поліції в свого роду «орган по наданню масових послуг населенню» (тобто — в систему масового обслуговування). Багато елементів сучасної концепції діяльності поліції розробляються на міждисциплінарному теоретичному рівні і приваблюють зусилля не тільки спеціалістів у сфері управління поліцією, але й політологів, економістів, психологів, соціологів та ін.

Звичайно, далеко не все, що напрацьовано зарубіжною поліцейською наукою може бути використано у нас, але основні їх орієнтири треба знати і вивчати, і певною мірою використовувати.

Необхідність реформування системи МВС України визначається тим, що за останні півтора десятиріччя в Україні сталися докорінні зміни у всіх сферах життя суспільства. Сформувалася ринкова економіка, склалися нові форми господарювання, виникла велика кількість суб'єктів підприємництва. Відбулися зміни у соціальній культурі, а також диференціація населення за рівнем доходів та умовами життя, утворився ринок праці, сформувався прошарок безробітних. За цей період розпочалася розбудова правової держави та формування громадянського суспільства, суттєво оновилися ідеологічні, культурні та соціально-психологічні установки, погляди, мотиви поведінки та інтереси людей. При чому поряд з внутрішніми перетвореннями на ситуацію в країні продовжують впливати процеси загальносвітового характеру — глобалізація, загострення екологічних проблем, розвиток світової економіки, урбанізація, міграція значних мас населення, поширення комп'ютерних технологій, телекомунікацій, прояви міжнародного тероризму і транснаціональної злочинності тощо. Все це істотно змінило умови функціонування та висуває нові вимоги до органів внутрішніх справ. Серед інших такі:

- виникнення численних 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;
- загрозливе для національної безпеки зростання тіньової економіки;
- зростання загрози тероризму, організованої злочинної діяльності, торгівлі людьми та людськими органами;
- високий рівень тяжких насильницьких та корисливо-насильницьких злочинів (умисних вбивств, тяжких тілесних ушкоджень, розбійних нападів, грабежів);
- розповсюдження серед молоді наркоманії;
- поширення нелегальної міграції та незаконної діяльності мігрантів.

Зміна у свідомості населення, а також самої міліції, уяви про міліцію як каральний орган на орган (систему масового обслуговування), який, насамперед, покликаний обслуговувати населення, надавати йому досить специфічні послуги, потребуватиме значної роботи і часу. В цій роботі головнішим напрямом є чітке та об'єктивне визначення функцій системи органів внутрішніх справ взагалі і міліції, як найбільш чисельного та важливого її загону, зокрема. Саме в цьому напрямі слід керуватися положенням про поступовий

перехід від безпосередньої охорони інтересів держави до поліцейського обслуговування громадян. Було б доцільно звільнити Міністерство внутрішніх справ від невластивих йому функцій, передавши їх іншим міністерствам і відомствам, надавши таким чином системі органів внутрішніх справ можливість зосередитись на вирішенні питань безпосередньої охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю.

2. Концепція реформування органів внутрішніх справ України.

Починаючи з середини 90-х років, в Україні було здійснено кілька спроб реформування органів внутрішніх справ.

Але фактично колишню систему управління ОВС не було змінено. Залишилися такі негативні її особливості як:

- надмірна централізація;
- мілітаризація;
- бюрократизм;
- авторитарно-дисциплінарна модель управління;
- зорієнтованість на досягнення формальних показників в роботі;
- політизованість;
- корумпованість особового складу.

Постійне недофінансування системи МВС з боку держави, складні умови праці, невідповідність рівня заробітної платні обсягам інтелектуальних, нервових, фізичних зусиль працівників, зниження рівня соціальної захищеності, нестабільність пенсійного законодавства, призвели останніми роками до великої плинності кадрів, в тому числі керівного складу, різкого зниження чисельності працівників, які мають достатній досвід роботи.

Необхідність реформування системи, приведення її у відповідність до суспільних потреб і можливостей держави визначалося з перших років незалежності України і досить широко декларувалося. Було розроблено кілька концепцій її реформування, які між іншим не були реалізовані у повному обсязі.

Причин тому декілька:

- відсутність політичної волі щодо послідовного та глибокого реформування правоохоронних органів, в т.ч. системи МВС України;
- відсутність загальної узгодженої концепції реформування всієї правоохоронної системи України;
- неузгодженість концепцій реформування органів внутрішніх справ України з теорією та практикою здійснення інших системних перетворень у країні;

- часті зміни керівництва Міністерства, галузевих служб, головних управлінь та міськрайлінорганів внутрішніх справ;
- відтік досвідчених кадрів з системи МВС України, професійна деформація та «розмивання» її професійного ядра;
- фахова та психологічна неготовність значної частини керівного складу органів системи МВС України до глибокого реформування її діяльності;
- виключення витрат на систему МВС України з числа пріоритетних напрямів державного фінансування;
- недостатнє наукове забезпечення реформаційних процесів як наслідок недооцінки і прямого ігнорування відомчої науки.

У запропонованих концепціях реформування, як правило, не передбачалося механізму їхньої реалізації.

Мета, завдання і принципи реформування системи ОВС.

Згідно з Концепцією, метою реформування є поетапне перетворення системи Міністерства внутрішніх справ у цивільне відомство європейського типу. Головні завдання реформування:

- забезпечити дотримання принципу верховенства права у діяльності органів внутрішніх справ, створити з цією метою системну нормативно-правову основу їхнього функціонування відповідно до визначеної законодавством компетенції;
- створити та запровадити механізми унеможливлення використання органів внутрішніх справ у партійно-політичних, групових чи особистих інтересах;
- чітко визначити завдання і повноваження органів внутрішніх справ України, розмежувати їх з компетенцією інших правоохоронних органів, враховуючи внутрішні і зовнішні загрози національній безпеці, створити механізм координації діяльності ОВС з іншими правоохоронними органами, виходячи із визначеною компетенцією;
- продовжити напрацювання нормативно-правової бази щодо визначення правового статусу та організації місцевої міліції як структурного елемента в системі МВС України, що має забезпечувати громадський порядок на місцях;
- підвищити ефективність функціонування органів внутрішніх справ шляхом раціоналізації їх основних і допоміжних *організаційних структур* та систем управління ними, оптимізації штатної чисельності працівників;
- забезпечити створення в Україні ефективної системи реагування на злочини та інші правопорушення — нормативно визначених,

взаємопов'язаних та узгоджених дій ОВС від отримання відповідної інформації про правопорушення до повного забезпечення захисту прав та законних інтересів громадян та держави;

- упорядкувати умови організаційно-правового, кадрового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ залежно від складності та рівня відповідальності виконуваних обов'язків;
- здійснити поетапне введення цивільних посад (розатестування), що забезпечують функціонування структурних підрозділів ОВС, які не виконують безпосередньо правоохоронні функції;
- розширити участь ОВС України в міжнародному співробітництві на підставі норм міжнародного права, відповідних договорів і угод у сферах боротьби з тероризмом, корупцією, транснаціональною злочинністю, зокрема наркобізнесом, торгівлею людьми, незаконною міграцією тощо;
- запровадити ефективно діючі системи й механізми громадського контролю за діяльністю ОВС: дотримання ними конституційних прав і гарантії свобод людини, поваги до її гідності та виявлення до неї гуманного ставлення, підняття на цій основі довіри населення до органів внутрішніх справ, забезпечити їх партнерство і взаємодію;
- розробити або уточнити, з урахуванням європейських стандартів, завдання, що покладаються на органи внутрішніх справ, і запровадити нові внутрішні й зовнішні критерії та методики оцінювання їх діяльності.

Головні принципи, на яких має базуватися реформування органів внутрішніх справ:

- забезпечення пріоритету прав і захист свобод людини й громадянина, поваги до гідності людини і виявлення до неї гуманного ставлення;
- додержання Конституції та законів України;
- захист у межах визначеної законодавством компетенції прав, свобод і гідності людини й громадянина на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану;
- дотримання принципів і норм міжнародного права, чинних міжнародних договорів України, а також орієнтування на європейські демократичні стандарти, які імплементуються у правоохоронну систему України;
- взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

- проведення кадрової політики в органах внутрішніх справ на засадах професіоналізму, патріотизму, компетентності та відданості справі, чесності, справедливості, моральності;
- наукової обґрунтованості здійснюваних інституційних перетворень;
- поєднання колегіальності під час вироблення й прийняття рішень з реформування і функціонування органів та єдиноначальності у їх реалізації, прозорості та гласності з необхідною конфіденційністю в організації роботи;
- взаємодії з правоохоронними органами іноземних держав на підставі норм міжнародного права, відповідних договорів та угод;
- заборони діяльності в системі МВС України партій, рухів та інших громадянських об'єднань, що мають політичні цілі, недопущення їхнього впливу на процес реформування ОВС;
- громадського контролю;
- системності і наступності всіх перетворень.

3. Головні напрями реформування системи МВС України.

Перш за все, Концепцією передбачено створення необхідної сучасної законодавчої бази оскільки для успішного реформування системи органів внутрішніх справ у державі повинні бути створені нормативно-правові передумови. Першим кроком у цьому напрямку має стати нормативно-правове закріплення розмежування функцій правоохоронних органів України. Це дозволить визначити перелік функцій, які має виконувати у своїй діяльності МВС України та інші міністерства держави за результатами їх функціонального обстеження, усунути паралелізм у роботі різних правоохоронних органів.

Для реалізації такого рішення необхідно прийняти низку законів України:

- «Про органи внутрішніх справ»;
- «Про порядок проходження служби в органах внутрішніх справ»;
- «Про оперативно-розшукову діяльність» у новій редакції;
- «Про внесення змін до Закону України «Про внутрішні війська МВС України»;
- «Про внесення змін до Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей»;
- «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу»;
- «Про внесення змін до Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»;
- «Про охоронну діяльність»;
- «Про профілактику злочинів і правопорушень»;
- «Про зброю»;

«Про внесення змін до Закону України «Про загальну структуру і чисельність МВС України»;

«Про державну політику в сфері міграції»;

«Про зміни до Бюджетного кодексу України»;

«Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України у зв'язку з утворенням Слідчого комітету МВС України».

Постанов Кабінету Міністрів:

«Про утворення Слідчого комітету МВС України»;

«Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України»;

«Про затвердження концепції державної цільової програми переходу внутрішніх військ МВС України до комплектування військовослужбовцями військової служби за контрактом на 2007–20010 роки»;

«Про затвердження Державної програми реформування системи МВС України до 2012 року».

Концепцією також визначене головне завдання системи МВС України: «...забезпечення внутрішнього правопорядку в державі...», а також окреслений перелік основних функцій ОВС:

- виявлення, припинення, розкриття і попередження злочинів, розшук осіб, які їх вчинили;
- забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів;
- розшук осіб, які безвісно відсутні;
- забезпечення досудового розслідування злочинів;
- охорона і забезпечення громадського порядку та громадської безпеки;
- здійснення оперативно-розшукової діяльності;
- нагляд за особами з антисоціальною поведінкою, які перебувають на обліку;
- нагляд і контроль за додержанням правил перевезень екологічно небезпечних вантажів;
- забезпечення безпеки дорожнього руху;
- захист власності від протиправних посягань;
- організація та здійснення охорони державного кордону, забезпечення протидії нелегальній міграції;
- забезпечення пожежної безпеки, організація роботи з гасіння пожеж та профілактики порушень протипожежних правил;
- участь в організації та проведенні рятувальних заходів і аварійно-відновлювальних робіт щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

- участь у поданні соціально-правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам у виконанні покладених на них законом обов'язків.

За апаратом МВС передбачається закріпити, насамперед, такі функції, як:

- забезпечення здійснення єдиної політики в галузі побудови та розвитку системи МВС, включаючи кадрову політику;
- аналіз і прогнозування розвитку оперативної обстановки, розроблення стратегії реагування на її негативні зміни;
- оперативне реагування на надзвичайні ситуації та події, які потребують втручання центрального апарату і безпосереднього вжиття оперативно-службових заходів;
- організація та здійснення загальнодержавних міжрегіональних і міжнародних заходів боротьби зі злочинністю;
- інформаційне обслуговування всіх ланок системи МВС;
- представництво інтересів системи МВС в центральних органах виконавчої влади;
- організація взаємодії з правоохоронними та іншими державними органами України, органами правопорядку інших держав;
- забезпечення внутрішньої безпеки системи МВС України;
- правове забезпечення діяльності органів внутрішніх справ, здійснення заходів щодо правового та соціального захисту працівників органів внутрішніх справ;
- фінансове та матеріально-технічне забезпечення органів внутрішніх справ;
- координація, моніторинг та супроводження загальнодержавних програм правоохоронної спрямованості тощо..

Значним резервом підвищення ефективності функціонування системи органів внутрішніх справ є упорядкування внутрішньоорганізаційних функцій, більш чітке визначення і розподіл функцій між органами управління різного рівня і їх галузевими службами. Це дасть можливість, зокрема, скоротити управлінський апарат, звільнити значну штатну чисельність і передати її в органи низового рівня, які ведуть безпосередню боротьбу зі злочинністю та здійснюють охорону громадського порядку. Але ж в проєкті нової Концепції реформування системи Міністерства внутрішніх справ України в редакції 2007 року ми знов бачимо пропозиції щодо функцій апарату МВС України:

- здійснення комплексу заходів щодо вдосконалення системи державного управління в частині забезпечення безпеки дорожнього руху,

впорядкування організаційної структури та механізмів діяльності в цій сфері;

- організація діяльності Державної прикордонної служби;
- здійснення керівництва органами та підрозділами МВС, внутрішніми військами;
- визначення пріоритетних заходів у забезпеченні протипожежної безпеки.

Частину своїх функцій МВС має делегувати до ГУМВС, УМВС, УМВСТ, котрі, в свою чергу, частину власних функцій делегуватимуть до міськрайлінорганів внутрішніх справ.

У Концепції реформування ОВС, розрахованій на 1996–1998 рр. йшлося, наприклад про те, щоб звільнити міліцію громадської безпеки від деяких невластивих їй функцій — паспортної та візової роботи, а також роботи, пов'язаної з утриманням осіб, які ведуть бродячий спосіб життя. Ці функції передбачалося передати місцевим органам державної виконавчої влади, іншим міністерствам і відомствам. Функції організації дорожнього руху, які зараз виконуються Державтоінспекцією, планувалося поступово передати державним адміністраціям на місцях.

В новій редакції Концепції реформування системи МВС України передбачена така структура МВС: Національна міліція; Слідчий комітет; Експертна служба; Внутрішні війська; Державна служба з питань міграції; Державна прикордонна служба; Державна служба протипожежної охорони; Служби забезпечення і логістики.

До повноважень Національної міліції передбачено віднести:

- забезпечення захисту прав і свобод громадян, запобігання та розкриття злочинів, проведення дізнання, виконання адміністративних функцій, забезпечення громадської безпеки та безпеки на транспорті, захист власності від злочинних посягань.

До складу Національної міліції мають увійти:

- кримінальна міліція (служба протидії організованої злочинності та корупції, карний розшук, підрозділи БНОН, підрозділи по боротьбі з торгівлею людьми, оперативно-технічні та розвідувальні підрозділи);
- міліція громадської безпеки (патрульна служба, служба ДІМ, дозвільна система, ДАІ, ДСО, міліція у справах дітей, підрозділи міліції спецпризначення);
- міліція економічної безпеки (ДСБЕЗ, податкова міліція);
- транспортна міліція.

Передбачене Концепцією функціональне реформування МВС не носить революційного, кардинального характеру однак, безумовно, реалізація положень Концепції сприятиме подальшому розвитку системи.

В той же час не можна не визнавати необхідності створення повноцінної та довгострокової Концепції розвитку системи органів внутрішніх справ України, яка б охоплювала її завдання, функції, принципи, форми, методи діяльності і т.і. Ця Концепція повинна органічно входити до Концепції розвитку всієї системи правоохоронних органів, оскільки дуже важливим є розподіл правоохоронних функцій між різними органами, а також взаємодія між ними. Навряд чи можна визнати доцільним те, що в теперішній час функцію боротьби з організованою злочинністю виконують три правоохоронні органи: прокуратура, служба безпеки та органи внутрішніх справ. Створення такої Концепції вимагатиме значних зусиль насамперед в плані аналітичної роботи. Однак створення Концепції виправдає усі витрати і створить умови для об'єктивного та планомірного розвитку системи органів внутрішніх справ у потрібному напрямі.

РЕФОРМУВАННЯ РАЙОННОГО ОРГАНУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

КРАВЕЦЬ Олег Васильович,

*в.о. начальника Ульяновського РВ УМВС України
в Кіровоградській області, майор міліції*

1. Концептуальні засади реформування ОВС.

За останні роки в Україні не була визначена більш-менш чітка пріоритетна ідеологія щодо підходів до реформування правоохоронних органів сектору безпеки держави — принаймні сьогодні пліч-о-пліч співіснують три концептуально орієнтовані засади реформування. Перша — реформування окремих правоохоронних органів ,пов'язаний, наприклад, для системи органів МВС України з продовженням розробки нової Концепції їх реформування (варіанти за назвою — «...системи органів внутрішніх справ України», «...системи МВС України» тощо). Сюди примикає й відокремлене самостійне реформування інших правоохоронних органів і силових структур за вже затвердженими концепціями, включаючи й реформування внутрішніх військ

в складі МВС України. Саме ж реформування, як очікується, розпочнеться (або для деяких правоохоронних органів номінально вже розпочалось) тільки після затвердження відповідної концепції. Хоча слід зазначити, що в проєкті Концепції реформування МВС України припускалось, що першим напрямком стосовно реформування конкретно системи МВС є «створення нового органу НБР, який мав формуватися як новий орган з виділенням окремого державного фінансування.

Другим напрямком — реформування існуючої організаційно-штатної структури системи МВС, її функцій та завдань, в основу якого покладено створення місцевої міліції». Друга — це реформування правоохоронних органів сектору безпеки держави, системно об'єднаних за галузевим (юстиційним) принципом — принаймні, щодо реформування системи кримінальної юстиції, як зазначалося, концепція є вже затвердженою. І третя — реформування правоохоронних органів сектору безпеки держави, системно об'єднаних за функціональним (щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави) принципом, із структурним поглинанням-реорганізацією деяких інших правоохоронних органів — із започаткованою розробкою концепції реформування системи правоохоронних органів (за назвою — «...правоохоронних органів», «...правоохоронної системи» тощо). Сьогодні неможливо однозначно обрати за модельний якийсь із концептуально орієнтованих напрямків реформування, по-перше, через відсутність опрацьованих скількинебудь достовірних результатів перебігу такого реформування (йдеться про реформування системи кримінальної юстиції та тих правоохоронних органів, концепції реформування яких окремо затверджені); по-друге, власне через відсутність затверджених концепцій (мається на увазі перший, для системи органів МВС України, та третій, для системи правоохоронних органів, напрямки реформування).

2. Проблеми формування національної поліції. Досвід зарубіжних країн.

На підставі порівняльного аналізу діяльності міліції та поліції встановлено закономірності й тенденції, що впливають на ефективність забезпечення прав і свобод та законних інтересів людини міліцією України. Особливе становище як поліції зарубіжних країн так і міліції України зумовлюється обсягом і складністю їх компетенції при здійсненні правоохоронної діяльності, а також тим, що на них покладається основний тягар боротьби зі злочинністю та роботи з профілактики і запобігання правопорушенням з метою реалізації єдиної державної політики боротьби з протиправними діями, яка є складовою внутрішньої політики суверенної і незалежної України. Компетенція і поліції і міліції України щодо забезпечення реалізації загальнолюдських стан-

дартів прав людини реалізується в різних сферах, зокрема під час охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, провадження дізнання, виконання судових вироків та постанов тощо.

В Україні існує потреба в застосуванні міжнародних стандартів прав людини в організації роботи міліції. Це не можливо без використання досвіду поліції зарубіжних країн у сфері забезпечення прав і свобод людини, зокрема покращення нормативно-правового регулювання адміністративної діяльності міліції та визначення системи критеріїв оцінки стану забезпечення нею прав і свобод людини, удосконалення структури органів внутрішніх справ у складі яких функціонує міліція, вирішення питань кадрового забезпечення міліції, впровадження нових форм і методів забезпечення прав і свобод людини.

Система прав і свобод людини, що закріплюється і гарантується Конституцією України, розроблена з урахуванням відповідних міжнародно-правових актів. У той же час у законодавчих актах практично відсутній організаційно-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини. Усунення означеної прогалини необхідно здійснювати у таких напрямках, як: по-перше, внесення відповідних змін до Конституції України як основного джерела норм, що регламентують загальні засади забезпечення прав і свобод людини; по-друге, внесення змін до цивільного, адміністративного, кримінального, кримінально-процесуального та оперативного-розшукового та інших галузей національного законодавства.

Для розвинених країн характерна наявність загальнонаціональних і регіональних програм діяльності поліції, що включають юридичні, організаційно-управлінські та інші взаємозалежні заходи, які мають достатнє фінансове забезпечення. Творче використання такої практики, безсумнівно, може мати для України чималий інтерес, і тому наукове дослідження цієї проблематики уявляється дуже перспективним.

Встановлено, що нагальною потребою є переорієнтація каральної функції міліції на забезпечувальну, в межах якої права і свободи людини виступають визначальним фактором гуманізації правоохоронної діяльності у відповідності з міжнародними стандартами. При визначенні нового погляду на суспільне призначення адміністративного права слід виходити з конституційних положень, згідно з якими держава відповідає перед людиною за свою діяльність, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, в тому числі міліції.

Удосконалення організації діяльності міліції повинно бути спрямоване на забезпечення прав і свобод людини. Основними його шляхами є: приведення стану управління міліцією у відповідність до загальносвітових стандартів; впровадження кримінологічного супроводження діяльності міліції за

рахунок створення науково-методичних кримінологічних центрів; чітке визначення форм і методів діяльності міліції в сфері захисту прав і свобод та законних інтересів особи.

3. Організаційно правові засади формування персоналу ОВС.

Ефективне функціонування органів внутрішніх справ (ОВС) в умовах побудови в Україні демократичної, правової держави знаходиться у прямій залежності від забезпечення високої якості їх кадрового потенціалу, відповідності роботи з кадрами органів та підрозділів внутрішніх справ сучасним вимогам, постановці цієї діяльності на міцний науковий фундамент з урахуванням тих тенденцій, що сьогодні існують у цій сфері. За теперішнього часу послідовно укріплюється новий погляд на кадри або персонал організації як на один із її ключових ресурсів. Він відображає реальне підвищення ролі людського фактору у діяльності організації, зростання залежності останнього від якості, мотивації та характеру використання персоналу у цілому і кожного працівника окремо. Вкладення у людські ресурси та у кадрову роботу розглядається як довгостроковий фактор конкурентноздатності та успішного функціонування організації. Цією обставиною пояснюється особлива увага до розробки проблем управління персоналом та практичного втілення його сучасних форм. Основу концепції управління персоналом організації складає за сучасних умов зростаюча роль особистості працівника, знання його мотиваційних установлень, уміння їх формувати і направляти у відповідності до завдань, які вирішує організація.

Надзвичайно актуальними ці положення є для ОВС України, що зумовлено сукупністю факторів. За сучасних умов значно змінюється зміст та форми роботи з кадрами ОВС, що значною мірою пов'язано з процесами, які відбуваються у соціально-економічному та політичному житті України і які неодмінно відбиваються на діяльності ОВС, впливають на їх завдання, формування стратегії, обумовлюють особливості професійної діяльності працівників ОВС тощо.

Разом з тим негативні соціально-економічні фактори та фактори суспільного життя, що склалися в Україні, загострення криміногенної ситуації призвели не тільки до ускладнення завдань працівників ОВС або наповнення їх новим змістом, певних змін у професійному просторі їх діяльності, але й негативно позначилися власне на стані кадрового складу ОВС: відтік кваліфікованих кадрів, руйнування професійного ядра, негативні явища у кадровому середовищі ОВС (порушення службової дисципліни, аморальні вчинки і т.ін.). Суттєвою особливістю професійної діяльності працівників ОВС за сучасних умов є й стресовий характер, наявність ситуацій професійного ризику, значні

фізичні та психічні навантаження. Гостро стоїть питання збереження життя та здоров'я кадрового складу ОВС.

Реалії сучасного життя в Україні зачіпають працівників ОВС не тільки з точки зору їх професійного, але й особистого життя. Працівники ОВС, члени їх сімей, ветерани ОВС — це частина населення України і як більшість громадян вони відчувають у своєму повсякденному бутті всі труднощі життя, їх соціально-психологічні наслідки (депресія, розпач, страх тощо), потребують захисту своїх прав і свобод.

Система роботи з кадрами, яка протягом тривалого часу існувала в ОВС і задовольняла їх потреби, вже не відповідає сучасним умовам діяльності ОВС, їх завданням, тенденціям розвитку. В нових умовах вона потребує значної реорганізації.

Певний вплив на розвиток кадрової роботи має зарубіжний досвід управління персоналом, у тому числі і управління персоналом поліції, який сьогодні активно переосмислюється українськими фахівцями та запроваджується у практичну діяльність. Однак ця діяльність не допускає механічного перенесення, а вимагає творчого пошуку нових рішень, конкретних і реальних шляхів у відповідності до умов ОВС.

Крім вищеназваних факторів, необхідно враховувати також те, що реалізація завдань з управління персоналом відбувається сьогодні в ОВС на різних рівнях існування, з різним ступенем, глибиною, ефективністю. Тому вивчення особливостей протікання цього процесу є, безумовно, важливим для визначення та вирішення стратегічних завдань управління персоналом ОВС України.

Як науковий напрямок управління персоналом формується на стику загальної теорії управління, психології, трудового права, прикладної соціології, етики, політології, конфліктології та деяких інших наук. Це зумовило і комплексний підхід до дослідження цього напрямку стосовно персоналу ОВС, звернення до досягнень представників різних наукових напрямків, шкіл тощо.

Суттєвий внесок у розвиток сучасної теорії і практики управління персоналом внесли концепції, що сформувалися у межах зарубіжної науки управління (концепція наукового управління, концепція адміністративного управління, концепція управління з позиції психології і людських стосунків, концепція управління з позиції науки).

4. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина під час здійснення правозастосовчої діяльності.

Гарантії прав і свобод особи — це юридичні засоби забезпечення повного, неухильного і безперешкодного здійснення кожним своїх прав і свобод, охорони прав і свобод від можливих протиправних посягань і їх захисту від будь-яких незаконних порушень.

Дуже часто під гарантіями розуміють також певні фактори або різноманітні умови забезпечення прав і свобод особи. Проте фактори та умови самі по собі не належать до гарантій, вони виступають лише як загальні передумови забезпечення прав і свобод особи.

Під гарантіями прав і свобод особи слід розуміти сукупність конкретних засобів, що носять юридичний, загальнообов'язковий характер, завдяки яким можливе всебічне забезпечення ефективного здійснення, охорони і захисту прав і свобод особи. Головне призначення гарантій прав і свобод особи полягає у забезпеченні всім і кожному рівних правових можливостей для набуття, реалізації, охорони і захисту прав і свобод. Вони покликані забезпечити найсприятливіші умови, в атмосфері яких записаний у Конституції і законах правовий статус особи і насамперед її права і свободи стали б фактичним становищем кожної людини і громадянина.

Гарантування прав і свобод особи як найважливіший чинник їх реального і ефективного забезпечення неможливий без певних передумов — як загальних, так і спеціальних, нормативних. Головними передумовами, які забезпечують реальну можливість ефективного здійснення, охорони та захисту прав і свобод особи, є демократична правова соціальна держава і вільне громадянське суспільство. В свою чергу, їх розвиненість залежить від конкретних економічних, політичних, соціальних, культурних та ідеологічних передумов. Адже всі конкретні юридичні засоби реального забезпечення прав і свобод особи виявляються повною мірою як результат їх функціонування і розвитку.

Правильна класифікація юридичних гарантій прав і свобод особи має не лише велике науково-теоретичне, але й практичне значення. Вона сприятиме наповненню їх реальним змістом, підвищенню їх дієвості та ефективності.

До системи юридичних гарантій прав і свобод особи доцільно віднести такі складові елементи: матеріальні та процесуальні гарантії; інституційно-організаційні гарантії: галузеві гарантії; міжнародно-правові гарантії; юридичну відповідальність.

1. До першої групи юридичних гарантій прав і свобод особи належать матеріальні та процесуальні гарантії, які у своїй сукупності становлять вихідні нормативні положення, що закріплюють основні право-

ві засади забезпечення реалізації, охорони і захисту прав і свобод особи. Закріплюючи у відповідних правових нормах матеріальні гарантії — нормативні приписи, що мають на меті створити сприятливі юридичні умови для ефективного здійснення кожною особою своїх прав і свобод, держава водночас визначає конкретні форми і механізми реалізації деяких з них, закріплюючи їх у процесуальних нормах і утворюючи таким чином процесуальні гарантії. Процесуальні гарантії прав і свобод особи — це встановлені законом юридичні засоби забезпечення прав і свобод особи у процесі захисту цих прав і свобод під час здійснення правосуддя. Встановлюючи матеріальні гарантії прав і свобод, держава не може обійтись без врегулювання правозастосовчої діяльності, метою якої є втілення матеріальних гарантій у реальність.

2. Інституційно-організаційні гарантії прав і свобод особи — це передбачені в законі суспільно-політичні інституції, на які покладаються відповідні функції і повноваження по організації забезпечення реалізації, охорони і захисту прав і свобод людини і громадянина.

Основними інституційно-організаційними гарантами прав і свобод людини за Конституцією України є Верховна Рада, Президент України, Кабінет Міністрів, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, суди, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокуратура, адвокатура. Конституційний Суд, політичні партії і громадські організації, органи місцевого самоврядування, міжнародні судові установи та відповідні органи міжнародних організацій.

Конституційні і галузеві гарантії — юридичні засоби забезпечення реалізації, охорони і захисту прав і свобод особи, які містяться у правових нормах відповідних галузей права. Серед галузевих гарантій виділяються конституційно-правові гарантії прав і свобод особи та загальногалузеві гарантії. Найважливішим видом є конституційні гарантії, які містяться в Основному Законі — Конституції, забезпечують реальне здійснення, охорону і захист конституційних прав і свобод особи та визначають основоположні засади забезпечення галузевих прав і свобод. У правових нормах цивільного, сімейного, трудового права містяться відповідні гарантії цивільних, сімейних, трудових прав і свобод громадян.

Важливе значення у сфері забезпечення реалізації, охорони і захисту прав і свобод особи в сучасних умовах розвитку людської цивілізації належить міжнародним гарантіям, які являють собою таку систему, що включає в себе загальновизнані принципи і норми, які регулюють сферу забезпечення прав і свобод окремих індивідів та соціальних спільностей (народів, націй), а

також міжнародні установи і організації, які наділені відповідними функціями і повноваженнями. Отже, міжнародні гарантії прав і свобод особи можна умовно поділити на матеріальні та процесуальні й інституційно-організаційні.

Міжнародно-правові гарантії прав і свобод особи — матеріальні, процесуальні та інституційно-організаційні — є важливим засобом забезпечення їх реалізації, охорони і захисту на міжнародному, наддержавному рівні. Їх особливість полягає в тому, що, на відміну від внутрішньодержавних засобів забезпечення прав і свобод (які встановлюються нормами внутрішнього законодавства), система міжнародного і регіонального забезпечення прав і свобод особи базується на міжнародно-правових нормах, які створюються шляхом підписання державами багатосторонніх угод з відповідних питань. Держава, яка є учасником тієї чи іншої міжнародної угоди з прав людини, впроваджує норми цієї угоди у своє внутрішнє законодавство.

До особливої юридичної гарантії забезпечення реалізації, охорони і захисту прав і свобод особи слід віднести юридичну відповідальність. Якщо попередні види юридичних гарантій в цілому виступають гарантом такого складового елемента правового статусу особи, як права і свободи, то юридична відповідальність є гарантією іншого, не менш важливого елемента правового статусу — юридичних обов'язків, без яких права і свободи не можуть існувати.

РЕФОРМУВАННЯ ОВС НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

КУРОЧКІН Юрій Вікторович,

*в.о. начальника лінійного відділу
на станції Котовськ Управління МВС України
на Одеській залізниці, майор міліції*

В умовах побудови правового громадянського суспільства в Україні на сучасних етапах розвитку держави керівник ОВС, — по-перше як термін потребує уточнення з врахуванням нормативно-правової бази, що має відношення до регулювання цього питання і поняття. Отже керівник ОВС в першу чергу на мою думку це суб'єкт адміністративного права, і виходячи із цього визначаємо, що в адміністративному праві під суб'єктом права розуміють власника прав і обов'язків у сфері державного управління, перед-

бачених адміністративно-правовими нормами, здатного реалізувати подані права, а покладені обов'язки виконувати. Носій, який перерахований вище, набуває особливості статусу суб'єкта тільки в тому випадку, якщо держава, використовуючи нормативно-правові норми, робить його власником прав і обов'язків, які реалізуються тим у сфері державного управління.

Отже наявність у керівника ОВС перерахованих вище особливостей надає змогу стверджувати те, що він є суб'єктом адміністративного права.

Керівник ОВС як працівник міліції відповідає за свою діяльність перед суспільством, українським народом, має певне службове призначення, виступає у відносинах з населенням як професійний управлінський працівник, безпосередній представник у таких відносинах держави і влади, носій державно-владних повноважень. Приймаючи до уваги на існуючу на сьогоднішній день підпорядкованість підрозділів міліції в якій за менший об'єкт взято міськрайлінорган за найвищий МВС України і на існування в порядку зростання від міськрайліноргану до МВС України від управління, головного управління галузевих департаментів МВС України можливо зробити висновок, що всі керівники зазначених структурних підрозділів є керівниками ОВС. Але у кожного свій рівень повноважень і обов'язків. Отже найменшим елементом структурних підрозділів МВС України я виділив на відділення, не сектор, не лінійний пункт міліції, які входять або можуть входити до міськрайліноргану внутрішніх справ, а саме міськрайлінорган тому, що при існуючій структурі МВС України це саме та першопочаткова цеглина завдяки якій побудовано структуру МВС України. І приймаючи до уваги це положення про місце розташування міськрайліноргану внутрішніх справ розумієш, що саме ці органи впливають на якість роботи МВС України щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів держави і суспільства від злочинних проявів і правопорушень. І саме від керівника ОВС цього рівня залежить те як він саме спроможний забезпечити як адміністратор, професійного здійснення фахівця міськрайлінорганом функцій, покладених на нього державою і МВС України, саме в умовах існуючого сьогодні, нормативно-правової бази.

Діяльність міліції визначається багатьма нормативно-правовими та підзаконними актами, в яких дані положення не відповідають одне одному. Розглянемо основний з цих документів, це, відповідно, Закони України «Про міліцію», «Про оперативно-розшукову службу», «Про дисциплінарний статут органів внутрішніх справ», «Про Державну службу», Кодекс України про адміністративні правопорушення, Положеннями про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, Наказом «Про затвердження інструкції про організацію роботи в ОВС». Більш детально статус працівників ОВС визначається в їх посадових інструкціях, в яких по-

вноваження керівників, обсяг влади, система прав і обов'язків, якими вони наділені.

Так відповідно ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Державну службу» зазначено, що Державна служба в Україні — це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апарат щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні повноваження. Тобто, по багатьом елементам керівники ОВС де-факто є державними службовцями, а саме вони дійсно виконують функції держави по забезпеченню громадського порядку, захисту прав і свобод громадян, інтересів держави від злочинних посягань і правопорушень, отримують заробітну плату за рахунок державних коштів, а де-юре в Конституції України в розділі четвертому зазначено — Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади про міліцію як про орган виконавчої державної влади не зазначається. Також не зазначено про міліцію і в розділах: VII- Прокуратура — VIII — Правосуддя — XI — Місцеве самоврядування — також не визначено в інших законодавчих актах досить конкретизовано, що керівники ОВС є державними службовцями. На мій погляд необхідно законодавчо прописати статус і повноваження міліції, керівництво ОВС в цілому, як це прописано на конституційному рівні про «Прокуратуру», «Правосуддя», «Кабінет Міністрів», інші органи виконавчої влади. Крім цього на працівників міліції не поширюються норми пенсійного і соціального забезпечення, які поширюються на державних службовців.

Керівник ОВС зобов'язаний виконувати відповідні повноваження згідно з нормативно-правовими актами, реалізовувати владні повноваження, здійснювати організаційно-розпорядчі та адміністративно-господарчі функції, виконуючи волю держави, українського народу, забезпечуючи права, законні інтереси громадян та організацій, задовольняючи державні суспільні інтереси, виконувати посадові функції згідно з функціями покладеними на ОВС в цілому відповідно з законодавчими нормативно-правовими та відомчими підзаконними актами. Також керівник ОВС несе підвищену соціальну, моральну відповідальність за невиконання або неналежне виконання своїх функціональних обов'язків, але й за підлеглих йому осіб. Крім цього керівник ОВС матеріально, крайньообмежено фінансовими, трудовими та кадровими ресурсами. Зважаючи на ці повноваження керівника ОВС, ним також здійснюється організація і контроль за організацією окремих видів діяльності ОВС за напрямками: охороною громадської безпеки (громадського порядку, здійснення оперативно-розшукової діяльності, прийняттями рішень по справах про адміністративні провадження, прийняття (затвердження) поста-

нов по рішенням прийнятих відповідно до норм КПК України, забезпечення здійснення повного матеріально-технічного функціонування відділу державного, матеріально-технічного забезпечення хоча б на рівні необхідному для здійснення відділом основних функцій. Тепер коли ми бачимо всі напрямки управління, які здійснює керівник ОВС, ми можемо задати собі питання чи спроможний керівник ОВС на виконання покладених на нього функцій, не переходити в вирішенні цього питання на особистість керівника, а розглядаючи тільки законну нормативно-правову базу та підзаконні нормативно-правові акти, тобто ті рамки правового поля в яких повинен діяти керівник ОВС як суб'єкт управління. Відповідь на це питання досить складне, по тій причині, що керівник ОВС при існуючому правовому полі в рамках якого він діє повинен досить часто знаходити компроміс, підходити до краю цього правового поля для вирішення покладених на нього функцій, з причини того, що більшість моментів в законодавчій базі, яка стосується діяльності ОВС в цілому і діяльності керівника ОВС взагалі. Так що ж для цього необхідно зробити, щоб керівник ОВС не знаходився, при вирішенні покладених на нього функцій по управлінню ОВС, в стані постійного пошуку компромісів, вирішення конфліктів, як особистих так і колективних, соціальних.

Я спробую визначити загальні напрямки по вирішенню цієї проблеми. По-перше, необхідно чітко визначити і прописати адміністративно-правовий статус керівника ОВС з врегулюванням особливого порядку проходження служби, спеціальних прав, обов'язків і відповідальності необхідно як мною відображалось вище прописати це конституційно, як це прописано конституційно стосовно прокуратури і правосуддя в Україні. Після цього необхідно прийняти окремий Закон України «Про особливості державної служби в органах внутрішніх справ України», в якому визначити врегулювання наступних моментів:

1. Поняття державної служби в ОВС та її межі.
2. Завдання та принципи державної служби в ОВС.
3. Визначення правового статусу державних службовців в ОВС.
4. Судовий захист державних службовців з питань атестації, реалізація їх прав, обов'язків, дисциплінарної відповідальності, недотримання стосовно їх гарантій правового і соціального захисту.
5. Визначення поняття — посадової особи та керівника в ОВС.
6. Визначення державних посад в ОВС, їх класифікація і реєстр.
7. Класифікаційні вимоги до державних посад в ОВС.
8. Визначення порядку забезпечення матеріально-технічних та фінансових потреб ОВС.

Прийняття цих правових актів безумовно буде визначати відповідальності з причин того, що український народ надав функції по забезпеченню правопорядку в державі конституційно, чітко визначив їх правовий статус, коли вони не повинні шукати компромісів, підлаштовуватися під окремі думки і побажання вищих керівників ланки МВС України, а виконувати покладені на них функції тільки керуючись нормами законів України, для забезпечення прав і свобод громадян і інтересів держави, українського народу від злочинних посягань і правопорушень.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВЗАСТОСОВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

КШЕВЖІНСЬКИЙ Степан Миколайович,
в.о. начальника Славутського районного відділу
Управління МВС України
в Хмельницькій області, майор міліції

В останні роки в Україні здійснюється низка заходів щодо реформування кримінальної юстиції з метою подальшої демократизації суспільства, посилення охорони прав і свобод людини, відповідно до вимог міжнародних стандартів і зобов'язань України.

Реформування кримінально-процесуального законодавства посідає одне із найважливіших місць у комплексі реформ кримінальної юстиції. Саме в цій сфері законодавства найчастіше обмежуються права та свободи людини і громадянина.

Тому це і вимагає особливої уваги, бо йдеться про забезпечення чітких та, насамперед, дієвих кримінально-процесуальних гарантій захисту прав та свобод людини і громадянина.

Додатковим стимулом до реформування кримінально-процесуального законодавства став також вступ України до Ради Європи, коли вона взяла на себе зобов'язання щодо прийняття нового Кримінально-процесуального кодексу.

Важливим етапом у процесі реформування кримінально-процесуального законодавства можна вважати підписання Президентом України двох указів.

Першим із них розроблення нового Кримінально-процесуального кодексу доручено Міністерству юстиції та Національній комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права (Указ Президента «Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи» від 20 січня 2006 року № 39).

Другим Указом затверджена Концепція реформування кримінальної юстиції України (Указ Президента «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» від 15 лютого 2008 року № 311»). Сам цей документ і визначив основні положення та напрями вказаного реформування.

До кримінально-процесуального законодавства протягом останніх років внесено зміни, що були спрямовані на реалізацію вимог Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Зокрема, це стосується забезпечення прав учасників кримінального судочинства, розширення змагальності сторін, прав потерпілого, усунення обвинувального ухилу в діяльності суду, розширення судового контролю за обмеженням конституційних прав і свобод людини на досудовому слідстві і оскарженні рішень органу дізнання, слідчого і прокурора.

Проблема забезпечення прав та свобод людини і громадянина у кримінальному судочинстві постійно приділяється увага як з боку вчених-процесуалістів, так і з боку практиків.

До загальних положень конституційного устрою суспільства і держави Конституція України 1996 року відносить те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, що визначаються, згідно ст. 93 Конституції, виключно законом України, захищається державним озброєним органом виконавчої влади, тобто-міліцією. Це дає підстави говорити про ефективність і надійність захисту прав людини і громадянина.

Міліція в Україні, — зазначено в ст. 1 Закону «Про міліцію», — це державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, природне середовище, права і свободи громадян, власність інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. Виконуючи свої завдання міліція повинна поважати гідність особи і виявляти до неї гуманне ставлення, захищати права людини, незалежно від її соціального походження, майнового та іншого стану, расової та національної належності, громадянства, віку, мови та освіти, ставлення до релігії, статі, політичних та інших переконань.

Кримінально-процесуальне право, притаманними йому засобами і методами сприяє вирішенню завдань кримінального судочинства, щодо охорони прав та законних інтересів осіб, які беруть в ньому участь, а також швидкому і повному розкриттю злочинів, викриттю винних та забезпеченню правильного застосування закону з тим, щоб кожний, хто вчинив злочин, був притягнутий до відповідальності і жоден невинний не був покараний.

Досягнення цих завдань реалізується передбаченими кримінально-процесуальним законом засобами, які визначають зміст процесуальних гарантій, вони є важливим засобом захисту прав та свобод людини.

Призначенням гарантій є створення найбільш сприятливих умов для реалізації конституційно визначених принципів, які обумовлені процесуальним статусом учасника кримінального судочинства. Тобто, гарантії забезпечують реалізацію передбачених Конституцією положень шляхом реального їх втілення у процесі провадження у справі.

Процесуальні гарантії — це відповідні засоби, методи, які забезпечують та сприяють здійсненню учасниками кримінального процесу своїм правам та обов'язків, це механізм запобігання прошенням цих прав, порядок їх захисту та відновлення.

Під кримінально-процесуальними гарантіями прав і законним інтересів осіб розуміють систему або сукупність правових засобів і способів, що забезпечують всім і кожному рівні правові можливості для набуття та реального здійснення своїх прав і свобод при розслідуванні й судовому розгляді кримінальних справ.

Кожен громадянин має право при розгляді його справи посилаючись на норми Конституції України і вимагати відповідних гарантій. До числа таких гарантій належать право на правову допомогу (ст. 59 Конституції України); презумпція невинуватості (ст. 62 Конституції України); чітке слідування принципу законності, що передбачає неможливість повторного осудження за той самий злочин (ст. 61 Конституції України); обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, отриманих незаконним шляхом, а також на припущеннях (ст. 62 Конституції України); установлення імунітету свідка, тобто звільнення від обов'язку давати показання або пояснення щодо себе, членів родини чи близьких родичів, коло яких визначається законом (ст. 63 Конституції України); право кожного на відшкодування шкоди за рахунок держави, заподіяної незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю його органів державної влади і посадових осіб (статті 56, 62).

До цих гарантій додається також положення про те, що ніхто не може нести відповідальність за діяння, які в момент їх вчинення не визнавалися як правопорушення. Це положення забезпечується найбільш загальним прави-

лом про неприпустимість зворотної дії в часі, що встановлює або обтяжує відповідальність (ст. 58 Конституції України).

Значення кримінально-процесуальних гарантій прав учасників кримінального судочинства полягає в тому, що з їх допомогою громадяни мають реальну можливість здійснювати надані їм законом права і захищати свої інтереси шляхом активного втручання в провадження по кримінальній справі. Отже, засоби забезпечення здійснення прав учасників кримінального судочинства, або засоби їх реалізації, можна розглядати як систему гарантій цих прав.

Розвиток системи процесуальних гарантій забезпечення прав та свобод людини в кримінальному процесі передбачає: 1) розширення існуючої системи та обсягу й змісту окремих прав та свобод громадян; 2) створення доступного, простого й надійного юридичного механізму захисту та відновлення прав та свобод, право реабілітації та відшкодування шкоди, яка заподіяна незаконним діями; 3) чітке законодавче визначення підстав, умов та процедури застосування примусових заходів; 4) конкретне визначення механізму застосування примусових заходів та правовідносин, які виникають при цьому; 5) обґрунтованість всіх рішень щодо втручання у права і свободи людини; 6) дієвість відомчого процесуального та судового контролю, прокурорського нагляду за здійсненням процесуальної діяльності; 7) визначення юридичної відповідальності за всі прояви безпідставного втручання у гарантовані законом права та свободи людини.

РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ЛІЗАНЕЦЬ Володимир Васильович,

в.о. начальника Іршавського районного відділу

Управління МВС України в Закарпатській області, підполковник міліції

Кожному трудовому колективі, в тому числі й колективу органу внутрішніх справ, притаманні певні ознаки. Найважливіша серед яких — наявність суспільно-значимої мети, яка об'єднує членів колективу, і спільна діяльність, спрямована на досягнення цієї мети. Колектив має певну організаційну структуру, зумовлену метою та відношення управління і підпорядкування. З огляду на це в ньому формується певний морально-психологічний клімат.

Морально-психологічний клімат — це стійка духовна атмосфера, морально-психологічний стан колективу, який виявляється у стилі й намірі поведінки, взаємовідносинах працівників та вимогами лише своїх професійних і громадських обов'язків.

Здоровий морально-психологічний клімат є одним з найважливіших чинників формування особистості працівника міліції. У тих колективах, де переважають, відносини взаєморозуміння, співпраці, взаємодопомоги, ввічливого ставлення один до одного, там працівник, як правило задоволений своєю діяльністю. І, навпаки, в колективах, де стосунки позначені формальністю, а тим паче неприязню, працівник відчуває емоційний дискомфорт, відчуженість, а інколи переживає стресові ситуації, що призводять до зниження його соціальної та службової активності.

Важливим чинником формування морально-психологічного іміджу в колективі є стиль керівництва. У найзагальнішій формі — це комплекс принципів, засобів, методів, за допомогою яких керівний орган (окремий керівник) практично вирішують покладені на його завдання, зокрема тих, що стоять перед колективом: вирішення питань побуту і розстановки працівників, організація їх роботи, заохочення чи покарання, просування по службі тощо. Найважливішим є формування таких якостей у членів службового колективу, які б забезпечували високу результативність роботи.

В сучасній управлінській та соціально-психологічній літературі відокремлюється декілька стилів керівництва.

Органи внутрішніх справ України є складовою державного апарату, вони працюють із безпосереднім керівництвом Президента України та Уряду. їхній престиж та авторитет — це вагома частина престижу та авторитету держави.

Важливою характеристикою керівника є вміння організувати роботу, а для цього потрібно вольові якості, що виявляються у вимогливості, відповідальності, самостійності у прийнятті остаточного рішення, неприміреності до всього, що шкодить справі.

Діяльність керівного органу міліції пов'язано з постійним стимулюванням з колегами, керівниками державних установ, підприємств, громадянами, що звертаються зі скаргами або пропозиціями тощо. Тому керівник органу міліції повинен уміти викликати прихильність, відвертість, відчувати психологічний стан співрозмовника.

Вимоги до особистості керівника досить високі, тому далеко не кожен фахівець здатний очолювати колектив. Такі риси керівника формуються під час професійної підготовки у навчальних закладах, самовихованням та самоосвітою.

В органах внутрішніх справ найпоширеніший директивний стиль керівництва. Це зумовлено тим, що діяльність окремих внутрішніх справ регламентується статутами та наказами. Директивний стиль керівництва за належного використання забезпечує високу оперативність та персональну відповідальність з вирішення різноманітних питань. Водночас директивний стиль за догматичного застосування породжує тип авторитарного керівника. Такий керівник намагається одноособово приймати і скасовувати рішення, щодо виконання працівниками функціональних обов'язків, та заохочення та стягнень. Як правило, такий керівник добирає собі заступників не стільки за діловими якостями, скільки з прагнення мати відданих та безвідмовних виконавців. Такому керівникові часто бракує делікатності у стосунках з підлеглими. Систему взаємовідносин між членами колективу, як правило, оцінюється ним скрізь призму єдиного критерію — формальної дисципліни. Зрозуміло, що такого типу керівники негативно впливають на формування здорового морально-психологічного клімату в колективі.

Існує й інший різновид директивного стилю керівництва, в умовах якого авторитарна поведінка керівника характеризується: дріб'язковою опікою підлеглих, прагнення над контролю, обов'язковими передачі частини своїх повноважень заступникам, намаганні знати все, що стосується підлеглих та колективу і загалом, відповідати за все особисто. Такий керівник може бути тактовним у стосунках з підлеглими, але нещадно придушувати їх ініціативу та творчу самостійність. Даний стиль керівництва формує у підлеглих стереотип очікування вказівок зверху, послаблює творчу активність.

Як уже зазначалося, керівникові органу внутрішніх справ, або окремого підрозділу доводиться особисто приймати велику кількість оперативно-службових, кадрових, ви навських рішень, господарських, координаційних, зумовлених принципом особистості відповідальності за стан справ на дорученій ділянці роботи. Але це не стоїть на заваді керівникам усіх рівнів управління спиратися на знання і досвід підлеглих. Уміння співвідносити право та одноособове прийняття рішень з досвідом і думкою підлеглих підвищує ефективність рішень, які за таких умов, якщо не юридично, то психологічно є колегіальними.

Морально-психологічний клімат у колективі значною мірою визначається рівнем організації виконання прийнятих рішень. Велика кількість проаналізованих рішень породжує, байдужість до справ колективу. Найчастіше такий стан виникає канцелярсько-бюрократичне рішення, коли головним є не як краще зробити, а як краще виглядати.

Важливим чинником формування здорового морально-психологічного клімату в колективі є контроль за виконанням прийнятих рішень, що забез-

печує зворотній зв'язок між керівником та підлеглими, виконує функцію перевірок достовірності інформації, що надходить від виконавців про хід реалізації поставлених завдань та подальшому орієнтацію виконавців на певну роботу і корегування завдань.

Значним важелем впливу керівника на формування морально-психологічного клімату колективу є висування працівників на вищі спеціальні звання і посади. За всіх посадових призначень підлеглих керівник має враховувати його професіоналізм, ставлення до виконання функціональних обов'язків, ціннісні орієнтації, світогляд та моральні установи. При цьому важливо знати і думку з цього приводу того чи іншого працівника. Адже досвід показує, що нерідко зустрічаються працівники, тяга яких до керівних посад зумовлена не інтересами колективу, а егоїстичними, дріб'язковими особистими інтересами. Працівники, яких цікавить тільки «керівне крісло», дуже часто втрачають почуття професійної честі і власної гідності, оскільки не гребують аморальними засобами, аби обійняти керівну посаду. Мистецтво керівника, полягає в тому, щоб завчасно настерегти справжні мотиви працівника щодо його прагнення обійняти вищу посаду.

У взаємовідносинах керівника і колективу важко уникнути різних колізій та суперечок, що нерідко переходять у конфлікти. Конфлікти пов'язані з протистоянням інтересів, поглядів, установок, стремлінь можуть виникати у діловій (функціональній) або особистій діяльності. Вони можуть бути конструктивними, тобто такими, що стимулюють зміцнення колективу, збагачують його творчий потенціал, і деструктивними, що гальмують розвиток колективу та його працівників. Конструктивні конфлікти, як правило, розв'язуються разом з вирішенням проблеми, що їх зумовила.

При розв'язанні конфлікту керівник виходить із самої суті протистояння, з'ясування причин та безпосереднього виникнення конфлікту, зважаючи і на суб'єктивні мотиви. Особливу увагу слід звернути на цілі, які ставлять перед собою сторони в цьому конфлікті. Потрібно чітко розмежувати цілі, пов'язані з особистими домаганнями від соціально значимих, звернути увагу сторони з особистими претензіями, що така поведінка не сумісна з нормами Етичного кодексу працівника ОВС України. Не слід доручати розв'язання, вирішення конфлікту представникові однієї з конфліктуючих сторін.

Конфліктна ситуація, як правило впливає на рівень критичного мислення, самоусвідомлення і самооцінки, що призводить до використання нечітких засобів для збереження і створення власної позиції у колективі. Тому слід намагатись не допустити, щоб сторони, звинувачуючи одне одну в недоліках, бачили тільки негативні мотиви в будь-якій діяльності тієї чи іншої сторони.

Конфліктуючим потрібно показати, що їхнє протистояння позначається на самопочутті та працездатності інших, негативно впливає на весь колектив.

Об'єктивний аналітичний характер критики з боку керівника можливий лише за позитивної установи стосовно своїх підлеглих. Якщо не керівник виходить з того, що його підлеглі несумісні люди, то критика перетворюється на необґрунтовані узагальнення щодо підлеглих.

В свою чергу критика матиме діловий і позитивний характер за таких передумов:

- якщо вона об'єктивна й аналітична, конкретна щодо певних подій та ситуацій, в яких працівник припустився помилки, або не правильно повівся;
- зосередження не на особистих чеснотах та рисах працівника, а на вчинках що стосуються службової або суспільної та громадської діяльності і не принижує особистої гідності підлеглого;
- має не руйнівну, а творчу спрямованість з метою визначення способів, засобів, шляхів, уможлиблювали б уникнення та недопущення таких недоліків;

доцільна та доречна щодо ситуативності, вона не озлоблює працівника, а стимулює до самоаналізу і самокритики.

Керівникові слід відрізнити критичні виступи працівників, тобто виступи окремих працівників з метою зведення особистих «рахунків», збереження або піднесення своєї репутації, перестрашування або упередження заслужених звинувачень.

Проте, критична не повинна перетворюватися на своєрідний стиль роботи керівника. Дехто з них вважає, що завжди, в кожному випадку необхідно критикувати своїх підлеглих, інакше його робота не буде успішною. Це хибна тенденція призводить до втрати об'єктивності.

Ефективність протікання управлінського процесу, а також настроїв людей у підрозділі, стосунки між працівниками залежать від багатьох факторів: безпосередніх умов роботи, професійних якостей кадрових працівників, рівня керівного складу і т.н. Дійсно, багато в чому робота підрозділу залежить від керівника, так-як він наділений правом прийняття рішень і виступає єдиначальником у межах наданих йому повноважень.

Діяльність сучасного начальника міськрайліноргану є багатопланою. Вона поєднує діяльність по визначенню основних цілей інституту, підрозділу, а також шляхи їх досягнення, стратегії розвитку: це і вплив на підлеглих, і виконання певних функцій як по відношенню до підлеглих і органу в цілому, так і до вищих органів. Нарешті, у стосунках з особами — учасниками управлінських рішень.

Обов'язковою передумовою успішної діяльності керівника є його самокритичність, адекватна оцінка своїх позитивних рис та недоліків, постійна орієнтація на самовдосконалення.

Таким чином формування здорового морально-психологічного клімату як у чисельних так і не чисельних колективах вимагає цілеспрямованої діяльності, професіоналізму керівника, знань в галузі професійної етики, філософії, психології, педагогіки, навичок спілкування з людьми, високих ідейно-моральних особистих якостей.

Практично в кожному органі внутрішніх справ функції управління виконує кілька посадових осіб. Якщо розглядати районний відділ внутрішніх справ, то це начальник райвідділу, кілька його заступників, начальники галузевих відділів і відділень та їх заступники (карного розшуку, служби боротьби з економічною злочинністю, дільничних інспекторів та інших), командири стройових підрозділів, старші оперативні працівники, старші дільничні інспектори, старші інспектори служб.

Вершиною розпоряджувальної влади в даному випадку звичайно є начальник міськрайліноргану, перша особа в управлінні службовою діяльністю працівниками, які безпосередньо протидіють злочинності та забезпечують правопорядок.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ОГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

МРІХІН Владислав Михайлович,
в.о. начальника Центрального РВ Горлівського МУ ГУМВС України
в Донецькій області, підполковник міліції

Органи внутрішніх справ України, що є частиною державної виконавчої влади, на сьогодні за своєю організацією та діяльністю не повною мірою відповідають вимогам соціально-політичної, економічної та криміногенної ситуації в країні.

Тому постає питання реформування органів внутрішніх справ України. Необхідність реформування системи МВС, узгодження її із суспільними потребами й можливостями держави визначалася з перших років незалеж-

ності України й досить широко декларувалася. Було розроблено декілька концепцій реформування, які не були реалізовані, бо ці керівні документи не містили чітких положень щодо реалізації згаданих пріоритетних засад у правоохоронній сфері, недостатньо відповідали концептуальним завданням, визначеним у програмних документах проведення адміністративної реформи, корекції правоохоронної політики країни, а також не враховували особливостей поточного стану економіки, державного управління, розвитку громадянського суспільства.

Нині розпочато якісно новий етап реформування органів внутрішніх справ. Зокрема, міністр внутрішніх справ України Анатолій Могильов зазначає: «Ми стоїмо на порозі глибинних реформ у системі МВС, і мета цих реформ одна повернути міліцію обличчям до народу і, найголовніше, поліпшити матеріальне забезпечення працівників міліції, тобто гарантувати їм гідну заробітну платню та відповідний соціальний пакет для їхньої захищеності.

Головною метою реформування МВС України має стати вдосконалення системи та структури органів внутрішніх справ, критичний перегляд їх функцій і повноважень, а також упровадження нової ідеології відносин із населенням на засадах пріоритетності прав та інтересів людини.

Поряд із підвищенням соціального статусу працівників МВС необхідно прагнути якісних змін і в їхній роботі. Окрім зазначених завдань, керівництво визначає й інші пріоритети, зокрема реформування структурних підрозділів МВС, що є одним із завдань оптимізації їхньої діяльності та економії державних коштів. У межах першого етапу реформування, що уже розпочато, здійснюються істотні структурні зміни, результатом яких мають стати оптимізація штатної чисельності центрального апарату й зміцнення кадрового потенціалу відомства. Насамперед це стосується оптимізації штатної структури міністерства та обласних управлінь органів внутрішніх справ.

Президент України доручив міністрові внутрішніх справ розробити концепцію реформування всієї системи правоохоронних органів України. Безперечно, прийняття концепції стане виправданим і необхідним заходом, що визначить стратегічні завдання та головні напрями подальшого реформування.

Передумовою реформування МВС України є вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ. Створення повноцінного правового підґрунтя — це, безперечно, одне з головних завдань реформування МВС і правоохоронних органів загалом. Реформаторські дії мають спиратися на відповідні нормативно-правові акти, які визначають завдання та функції тієї чи іншої правоохоронної структури, її місце і роль у системі виконавчої влади, принципи діяльності тощо. Необхідно розділити функції органів внутрішніх справ із урахуванням принципу системності роз-

поділу повноважень. Отже, нормативно-правове закріплення концептуальних основ правоохоронних органів позитивно вплине на процес реформування. Останнім часом спостерігається активна законодавча діяльність, спрямована на вдосконалення чинної нормативно-правової бази регулювання діяльності МВС України, приведення її у відповідність до європейських і світових стандартів у правоохоронній сфері.

Складником реформування є також структурна оптимізація, яка передбачає узгодження функцій, структури та чисельності органів внутрішніх справ усіх рівнів із завданнями, що стоять перед органами правопорядку на сучасному етапі розвитку держави та суспільства. Отже, внутрішня побудова структури МВС повинна передбачати укрупнення підрозділів зі збереженням їх функціональності й одночасним виключенням необґрунтованої розрізненості, дублювання і паралелізму в роботі ряду служб міністерства.

У цьому контексті зазначимо, що в Україні має бути створено самостійну систему досудового слідства — Слідчий комітет з його органами на місцях. Створення єдиного Слідчого комітету забезпечить проведення єдиної узгодженої політики у сфері протидії злочинності на всій території країни, виключить втручання в процесуальну діяльність не уповноважених на те законом осіб та органів, сприятиме зміцненню законності в діяльності правоохоронних органів, у тому числі органів досудового слідства.

Без модернізації професійної освіти та перепідготовки працівників органів внутрішніх справ ефективність реформаторських заходів буде зведена нанівець. Нині багато уваги приділяється реформуванню юридичної освіти, її якісному оновленню в межах розроблення і здійснення системи заходів організаційного, наукового та навчально-методичного характеру. Останніми роками зусилля Міністерства внутрішніх справ України були спрямовані на створення нормативно-правової основи галузевої освіти й оптимізацію її структури з метою забезпечення єдності стандартів освітньої та наукової діяльності, впровадження новітніх технологій у систему підготовки та перепідготовки працівників для правоохоронних органів, наближення навчального процесу до вимог галузевих служб органів внутрішніх справ.

Нових підходів потребує і добір молоді на навчання у відомчі навчальні заклади. Він має стати більшою мірою цільовим, із урахуванням прогнозування кадрових потреб служб і регіонів. Актуальним залишається забезпечення фахівцями з громадської безпеки в сільській місцевості.

Безперечно, від того, наскільки підготовлені працівники МВС України, наскільки вони мотивовані, залежить загальний підсумок діяльності міністерства. Реформування системи МВС України повинно бути спрямоване на досягнення високого професіоналізму її працівників. Право працівника сис-

теми МВС України на обіймання відповідної посади може реалізовуватись лише після набуття претендентом відповідного рівня кваліфікаційної та професійної підготовки.

Удосконалення потребує також кадрова політика в системі МВС України. Необхідним є розроблення єдиних критеріїв визначення статусу правоохоронного органу, особливостей проходження служби в ньому, уніфікованих засобів соціального та правового захисту працівників.

На сучасному етапі потребує пильної уваги ще один напрямок реформування МВС України — оцінка діяльності міліції та підвищення довіри до неї з боку населення. Нині постійно переглядаються критерії оцінки кандидатів на службу до органів МВС: підвищуються вимоги щодо їхніх моральних якостей, рівня освіти, а також ступеня психологічної стійкості та фізичної підготовки. Це зумовлено потребою у професійному, висококваліфікованому, морально стійкому персоналі. У контексті реформування органів внутрішніх справ особливої актуальності набуває проблема службової дисципліни та законності в діяльності їх працівників. Для її розв'язання минулого року впроваджено нову систему оцінки результатів діяльності міліції, основними орієнтирами якої є захист громадян, суспільства й держави від злочинних посягань. На особливу увагу заслуговує моніторинг діяльності ОВС, який повинен бути не тільки державним, а й громадським, що дасть змогу вивчати думку населення.

Процес реформування української міліції має бути взаємопов'язаний із високим рівнем забезпечення прав і свобод громадян. А громадська думка є вирішальним критерієм під час оцінки діяльності органів внутрішніх справ загалом і міліції зокрема. Довіра й тільки довіра людей може бути головним показником ефективності роботи правоохоронців, що промовисто підтверджує світовий досвід. Виходячи з цих стратегічних посилянь, критеріями оцінки результативності роботи необхідно зробити не статистичні показники, а ступінь захищеності законних прав і свобод громадян, їхніх майнових і гуманітарних інтересів.

З метою вдосконалення оперативно-службової діяльності підрозділів органів внутрішніх справ України, послідовного нарощування зусиль у визначених Кабінетом Міністрів України пріоритетних напрямках діяльності, спрямування роботи особового складу на досягнення кінцевих результатів у процесі виконання покладених на них завдань 29 червня 2010 року підписано наказ МВС України, яким затверджено Інструкцію з оцінки діяльності органів внутрішніх справ України. Система оцінки використовується для оперативно-го одержання інформації про ефективність виконання завдань, поставлених перед органами внутрішніх справ, своєчасного виявлення та усунення недо-

ліків у їхній діяльності й не застосовується для визначення стану криміногенної ситуації та з'ясування причин змін, які в ній відбуваються.

Інструкцією передбачено систему оцінки діяльності: 1) підрозділів боротьби з організованою та економічною злочинністю; 2) окремих підрозділів кримінальної міліції; 3) органів досудового слідства та дізнання; 4) підрозділів міліції громадської безпеки; 5) органів внутрішніх справ на транспорті.

Під час розроблення стратегії реформування вкрай важливо приділити увагу механізмам формування прозорості процедур та інформації, що має значення для населення.

Одним із найскладніших напрямів реформування МВС України є оптимізація бюджетних асигнувань на утримання правоохоронних органів. Без розв'язання проблеми поліпшення матеріального забезпечення працівників правоохоронних органів неможливо забезпечити достатньо високий рівень професіоналізму особового складу органів внутрішніх справ.

Будь-яка реформа вимагає відповідних коштів. З огляду на те, що сьогодні потреби ОВС фінансуються державою на рівні близько 40 відсотків, розраховувати на бюджетні кошти для проведення реформ не доводиться. Тож концепція реформування повинна бути розроблена з урахуванням цієї складової, яка, зважаючи на обставини, є підґрунтям, базою для перетворень.

Найважливішим (без чого не вдасться здійснити будь-яку реформу) є вирішення питання матеріально-технічного забезпечення. Насамперед потрібно істотно підвищити рівень грошового утримання працівників міліції. Воно має відповідати рівню фізичних і моральних затрат на службі та не бути нижчим, ніж в інших правоохоронних і силових структурах. Не можна допускати, щоб працівники міліції, аби прогледувати сім'ю, вночі підробляв десь сторожем і приходив на роботу втомленим, невиспаним, наражаючи на небезпеку на службі себе та інших.

Зрозуміло, що бюджет потрібно збільшувати. Також необхідно вирішувати питання підвищення виплат працівникам міліції виходячи з наявних і перспективних фінансових можливостей. Цим і зумовлено процес перегляду штату МВС з метою його оптимізації, скорочення чисельності працівників міліції загалом.

В європейських країнах поліцейський на початку кар'єри повинен три роки обов'язково попрацювати для охорони громадського порядку, в підрозділах, аналогічних нашій патрульно-постовій службі. Певно, таку практику слід запроваджувати й у нас. Це також дасть змогу тим, хто помилився з вибором професії, усвідомлено визначитися вже на цьому етапі, набувши досвіду реальної міліцейської роботи. Як можна розв'язати проблему плінності кадрів у міліції?

Перш за все, необхідно почати з підготовки майбутніх правоохоронців у вищих навчальних закладах системи МВС. В цьому напрямі зроблено цілком доцільний крок щодо формування окремого напрямку підготовки бакалаврів «Правоохоронна діяльність». Створено відповідну робочу групу з представників вищих навчальних закладів МВС під головуванням фахівців Департаменту кадрового забезпечення. Результатом має стати створення стандарту, який за змістом освітньо-професійної програми повинен істотно відрізнятися від інших напрямів галузі права. Саме цей стандарт має стати моделлю правоохоронця, що поєднає в собі встановлені бажані якості сучасного озброєного правоохоронця. Здобуття вищої освіти за спеціальністю «Правоохоронна діяльність» має давати право працювати лише в системі правоохоронних органів. Несумісність цього стандарту з напрямом «Правознавство» може суттєво стабілізувати кадровий склад МВС.

Отже, насамперед ідеться про реформування та значне скорочення управлінського апарату, роззатестування деяких служб і перепідпорядкування за напрямками роботи, серйозні зміни в системі підготовки кадрів.

Правоохоронна система, безперечно, потребує реформування. Не косметичного — за окремими напрямками, а комплексного, системного, ґрунтовного. Цей процес науково, організаційно та економічно місткий. Однак очікуваний результат виправдовує зусилля, яких докладає держава та громадськість для оновлення правоохоронних органів.

ОСНОВНІ СУБ'ЄКТИ УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ

ОШКАДЕРОВ Ігор Геннадійович,

*в.о. начальника Орджонікідзевського районного відділу
Маріупольського міського управління Головного управління МВС України
в Донецькій області, майор міліції.*

Управління персоналом є однією із сторін діяльності, обов'язком кожного керівника. Саме керівний склад організації (у нашому випадку — органи та підрозділи внутрішніх справ) несе на собі основний тягар діяльності у цьому напрямку та відповідальність за її результати. На відміну від інших спеціалістів, що забезпечують управління, керівники являють собою групу

посадових осіб, яким делеговані права та обов'язки владного характеру. Вони можуть віддавати накази, розпорядження, що є обов'язковими для відповідних виконавців.

Враховуючи значущість місця керівників у загальній системі управління і управління особовим складом, у тому числі МВС України неодноразово вказувало на необхідність забезпечення відповідності діяльності керівників тим вимогам, що до них висуваються, підвищення їх відповідальності, діловитості, уважного ставлення до підлеглих, забезпечення їх особистої безпеки та усунення існуючих недоліків. У наказі МВС України від 25 грудня 1997 р. «Про незадовільне виконання вимог колегії МВС України щодо кадрового забезпечення органів внутрішніх справ, зміцнення дисципліни і законності серед особового складу та покарання винних» підкреслювалося зокрема, що багато із недоліків та порушень, що мають місце у роботі з кадрами ОВС, виконанні ними професійних обов'язків безпосередньо пов'язані із суттєвими прорахунками в роботі з керівними кадрами, і перш за все з начальниками міськрайлінорганів. У наказі відмічається, що перевірки роботи з резервом кадрів на висунення, що проведені МВС України протягом 1997 р., свідчать про те, що чисельні вказівки і розпорядження МВС із цих питань не виконуються або й зовсім нехтуються.

Протягом ХХ сторіччя феномен лідерства неодноразово становився предметом серйозних досліджень, набули розвитку різноманітні теорії лідерства. У зв'язку з питанням, що розглядається, ці теорії нас цікавлять не стільки з їх змістовної сторони, скільки з точки зору характеру рекомендацій та можливості формування на їх базі у керівників ОВС повноцінної орієнтувальної основи діяльності.

Багато дослідників сконцентрували свою увагу на особливостях поведінки лідерів і відповідно на стилях лідерства. Прикладом цього напрямку наукових досліджень є робота Р. Лайкерта. Основи своєї теорії лідерства він виклав у 1961 р. у книзі «Новий тип менеджменту». Відмітимо декотрі з ідей Р. Лайкерта, які мають особливого значення для сучасних керівників. По-перше, це ідея «сполучної ланки», згідно з якої ефективними лідерами — менеджерами стають ті, хто виконує сполучну функцію між вищим та нижчим рівнями організації. По-друге, це відомий принцип підтримки стосунків, який гласить: лідери повинні забезпечувати максимальну можливість того, щоб всі дії у межах певної організаційної структури розглядалися як взаємодоповнюючі і були спрямовані на формування та підтримку особистої гідності і значущості співробітників.

Р. Лайкерт зіставив різні типи організаційних структур, взявши за основу типи прийнятого управлінського стилю. В результаті він виділив чотири

типи організаційних структур: організації 1-го типу — експлуаторська та авторитарна; організації 2-го типу — доброзичлива та авторитарна; організації 3-го типу — консультативні і організації 4-го типу — такі, що засновані на участі членів групи. Саме організаційні структури останнього типу досягають, за Р. Лайкертом, найбільших результатів. Як раніше Д. Макгрегор, Р. Лайкерт доказує, що клімат, який створюється менеджментом в організації впливає на результати діяльності персонажу. Він також визнає, що ситуативні перемінні можуть радикально впливати на поведінку лідера, на його думку, більша увага до людського фактору приведе до більш високого рівня індивідуальної та організаційної продуктивності. Австрійський фахівець Ф. Фідлер, досліджуючи проблеми ефективного лідерства, зазначав, що для ефективного управління не достатньо тільки формальної влади, важливого значення має характер завдання, яке може бути структурованим та неструктурованим, а також стосунки між лідером та відомими. Саме останні створюють найбільш важливий елемент, що визначає вплив лідера на поведінку його групи: високий авторитет лідера спонукає його відомих працювати краще.

На основі поведінки лідерів — керівників груп стосовно «працівників, яким віддається найменша перевага», Ф. Фідлер виділив два типи лідерів: лідери, зорієнтовані на виконання завдання і лідери, зорієнтовані на формування людських стосунків. Перші керуються виключно прагненням до кінцевого результату і зв'язують низьку продуктивність своїх відомих з характеристиками їх особистості. Вони, як правило, досягають високої ефективності у сприятливих умовах, коли займають стабільне службове положення, робочі завдання добре структуровані, налагоджені стосунки між лідером та відомим, а також у вкрай несприятливих умовах.

Другі це лідери, які вміють відокремлювати особистість підлеглого від роботи, що виконується ним, отримують задоволення від налагодження та підтримки добрих людських стосунків серед своїх відомих. Якщо такий лідер високо оцінює навіть працівників, яким віддається найменша перевага, то він стає вище своєї особистої думки, вважає цих працівників працюючими, інтелігентними і, можливо, компетентними, незважаючи на свою особисту неприязнь. Зорієнтований на людські стосунки лідер, якому доручено виконання нового завдання, формування нового колективу, зможе достатньо ефективно використовувати такий стиль до тих пір, поки робота над завданням не буде налагоджена, не стане рутинною і строго структурованою. Тоді стиль лідерства зміниться і лідер буде орієнтуватися на завдання. Потім, коли завдання набуде нового розвитку, відбудуться певні зміни, найбільш ефективним знову стає стиль, зорієнтований на людину, в міру того, як ситуація набуває помірно сприятливий характер.

Науковий напрямок, що розробляв Ф. Фідлер, було визначено як ситуативна теорія лідерства. Його висновки показують важливість відповідності стилю лідера тій ситуації, в якій знаходиться група 23. Враховуючи ці висновки, кадровим апаратам ОВС бажано спрямовувати свої зусилля як на організацію для керівників семінарів з людських стосунків, тренінгових занять, що підвищують рівень їх комунікативної культури тощо, так і на вивчення стилю діяльності майбутніх керівників, ситуацій, характерних для лідерства у різних групах.

Важливим внеском у теорію лідерства є так звана модель Врума — Йеттона, яка тлумачить роль лідера як функцію контролю за процесом, в ході якого приймаються рішення у тій частині організаційної структури, за яку лідер несе відповідальність 24. Ця модель ілюструє різні стилі лідерства і прийняття рішень і більш того вона дозволяє зробити висновок про те, що ефективний лідер може і повинен демонструвати найрізноманітніші стилі лідерства та розв'язання проблем, що залежить від типу проблем та того часу їх появи. Звідси виникають завдання керівника — знайти той стиль, який був би найбільш ефективним для рішення конкретної проблеми.

Таким чином, якщо керівник намагається досягти максимальної ефективності у своїй роботі і прагне отримати від підлеглих найбільшої віддачі, то він повинен навчитися користуватися різними стилями і методами впливу на них, використовуючи ті, що відповідають конкретній ситуації. Необхідно враховувати також і індивідуальні реакції людей на один і той же стиль управління, що зумовлено різним рівнем загальної культури, освіти, життєвим досвідом, типом особистості та деякими іншими факторами.

1. Керівнику системі управління персоналом органів внутрішніх справ України.

До керівного складу у системі МВС України відносяться керівництво міністерства, галузевих служб МВС, начальники та їх заступники в обласних, міських та районних управліннях, слідчих апаратах, командири стройових підрозділів і всі посадові особи, які мають повноваження щодо управління особовим складом на постійній або тимчасовій основі. Місце, положення та статус керівника підрозділу в ОВС закріплені рядом нормативних документів: законами України «Про міліцію», «Про державну службу»; Положення про Міністерство внутрішніх справ України; Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР; Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ Української РСР і. т. ін. Згідно з Положенням про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР прями начальники

зобов'язані дбати про безпечні умови служби підлеглих, надавати їм реальні можливості для службового, культурного й морального зростання, створювати належні умови для побуту та відпочинку. При цьому має враховуватися думка колективу ОВС, забезпечуватися гласність і соціальна справедливість.

Кадрова служба несе пряму відповідальність за створення призначеному керівнику найбільш сприятливих умов у процесі адаптації до нової посади. Можливі форми методичної допомоги: консультації фахівців кадрової служби, забезпечення додаткового підвищення кваліфікації, підбір та передача анотацій спеціальної літератури, проведення систематичних індивідуальних співбесід із соціальним працівником або психологом, що спрямовані на обговорення власних психологічних проблем керівника.

Надзвичайно важливим напрямком роботи кадрових служб є відбір кандидатів для зарахування до резерву керівного складу ОВС, об'єктивна оцінка їх ділових та особистих якостей, забезпечення навчання кандидатів під час знаходження їх у складі резерву, аналіз їх діяльності та вибір і призначення на вакантні посади найбільш придатних працівників. Технологію роботи з резервом викладено в Інструкції «Про порядок формування і організації роботи з резервом кадрів на висування в органах внутрішніх справ України» від 15 квітня 1993 р.

Але призначенням на посаду тільки розпочинається становлення керівника. Його діяльність потребує подальшого супроводження з боку суб'єктів управління: допомоги, підтримки, захисту, а у разі потреби і певної корекції.

Складовим елементом підсистеми управління кадровим складом є управління процесом адаптації кандидатів із складу резерву після призначення на нову посаду. Практика показує, що період адаптації на новому робочому місці може займати від одного місяця до одного року. Конкретна його тривалість прямо залежить від допомоги, яку надають щойно призначеному керівнику вищестоящий керівник, кадровий відділ і власне підлеглі. Одним із прямих завдань управління персоналом є мінімізація періоду адаптації призначених керівників до нової посади. До можливих засобів реалізації цього завдання відносяться: постійної підтримки, допомоги потребують не тільки щойно призначені керівники, але й керівники, які вже певний час очолюють ті або інші структурні підрозділи. Необхідно обучати і суттєво підвищувати кваліфікацію керівного складу ОВС по менеджменту, маркетингу, Інноваціям, управлінню персоналом і ряду інших дисциплін з урахуванням сучасного стану ОВС, тенденцій їх подальшого розвитку, особливостей зовнішнього середовища. Набір програм, що використовуються у процесі навчання або перенавчання керівників повинен відповідати зростаючим вимогам до керівників. Такими програмами можуть бути: програми покращання комунікацій у

колективах органів та підрозділів внутрішніх справ, взаємостосунків керівників з підлеглими, формування команд, управління конфліктами та деякі інші.

Потребою часу стає впровадження у практику навчання керівників нових активних методів навчання: метод обговорення проблем у групах або «метод конференцій», «метод розігрування ролей», метод аналізу конкретних ситуацій. Лекційний метод та програмне навчання на базі спеціально розроблених навчальних посібників суттєво поступаються названим вище активним методам за ступенем результативності у справі підвищення кваліфікації. На широке застосування заслуговують також ділові ігри, які формують у керівників чітке розуміння системної цілісності організації, уявлення про взаємозв'язки функціональних елементів управління.

Значущими з точки зору забезпечення ефективної діяльності керівників є урахування таких факторів як рольова визначеність діяльності керівників, сталість їх статусу, своєчасне визнання їх заслуг і т. ін. Кожен із цих факторів у разі їх (вирішення можуть стати міцним деструктором поведінки як за рахунок формування неадекватних мотивів діяльності, так і за рахунок формування неоптимальних станів (тривожність, метушливість і т.п.). Наприклад, за даними існуючих досліджень, феномен рольової невизначеності не тільки негативно відбивається на соціальних контактах керівників, їх настрої, організації діяльності, але й суттєво пов'язаний із станом здоров'я управлінців. Чим вищою є рольова невизначеність, тим більше шансів захворіти психоматичним захворюванням.

Тісним є і зв'язок між результатами діяльності, керівника і сталістю його статусу. Це питання не є новим у теорії та практиці управління персоналу. Воно обговорювалося у вітчизняній теорії управління ще у 20-ті роки. Так, П.А. Богданов, видатний державний діяч того часу, розглядаючи умови, що визначають високу ефективність діяльності керівника, вказував, що їх діяльність повинна протікати при сталості їх положення. На його думку, три роки — це той мінімальний строк, який потрібен, щоб виявити «позитивну творчу роботу», часта зміна керівника відбивається не тільки на їх психології, але й на виконавцях, породжує інертність, невпевненість, вижидальність.

Одним із основоположних принципів управління персоналом є індивідуальний підхід до кожного із працюючих. Керівники у цьому відношенні не є виключенням. Вони також потребують уважного ставлення до себе, урахування потреб, особливостей характеру тощо, допомоги у розв'язанні проблем, які стосуються як особистого життя, так і професійної діяльності. Добре відомим є древнє звернення до вчителів: «Вчитель, залиши свій поганий настрій за порогом школи». Повною мірою це висловлювання співвідноситься

ся із діяльністю керівників, підкреслює особливість їх статусу, відповідальність не тільки за себе, але й за людей, якими вони керують.

Не вирішення проблем керівника, не усунення факторів, що сприяють негативним проявам у його поведінці або настрої, за певних умов можуть призвести до втрати інтересу до роботи, погіршення стосунків із оточуючими, порушення дисципліни і т. ін. У зарубіжних дослідженнях виявлено 4 типових синдроми, які несподівано уражають управлінців, що працюють в організації, як правило, 10–15 років на посадах керівників середнього та нижчого рівня:

- синдром «перегорання керівника», який звичайно виникає у керівників підрозділів як результат перевтоми та надмірних стресових навантажень. Він проявляється у нервовості, частих емоційних зривах, що набувають злобно-агресивного характеру, у цинічному ставленні до оточуючих і т. ін.;
- синдром «професійного самогубства», який несподівано з'являється у здібних, енергійних керівників. Успішно розпочавши свою службу кар'єру, вони раптово «завалюють» декілька важливих завдань, відчувають непоясниму байдужість до своєї подальшої долі в організації, жалуються на в'ялість, на нездужання;
- синдром «набутої безпомічності». Характеризує ситуацію, коли керівник постійно перебільшує об'єктивні труднощі, виправдовуючи власну інертність, накопичення невирішених проблем;
- синдром кар'єрної кризи, який виникає як сумнів у правильності обраного шляху. Керівник переживає почуття розчарування, «життєвого збою», невдачі свого розвитку, «програшу» більш активним та вдалим одноліткам, які змогли просунути по службовим сходам.

Всі ці синдроми є результатом «відчуження» керівника від організації справ. Причиною такого становища стає, на думку фахівців, зниження самооцінки керівника під впливом валу проблем, яким він вже не може протистояти та адекватно розв'язувати, виникає так званий ефект «публічної самотності». 17 Поява його пов'язана в тому числі із порушеннями у системі управління організацією. Серед таких можуть бути розпад команди односторонців, відсутність стимулів до роботи, втрата «зворотного зв'язку» з підлеглими, не визнання або несвоєчасне визнання заслуг працівників, порушення комунікаційних зв'язків і т. ін.

Відомо, що будь-яка хвороба уражає не тільки конкретний орган, а порушує цілісність функціонування всього організму, знесилює його. «Хворобам» керівників, про які мова йшла вище, також властиві ці закономірності. Попередження цих «хвороб» та подолання їх наслідків, якщо вони вже мають місце, — завдання, яке повинні вирішувати сумісними зусиллями кадрові

служби та керівники вищестоящого рівня. Важливість, складність та відповідальність цього завдання актуалізує проблему підвищення ролі кадрових служб в системі управління персоналом ОВС, професіоналізації їх діяльності.

Управління персоналом має (або принаймні може мати) вплив на всі системи стосунків у колективі — офіційні і неофіційні. Організація та управління системою неофіційних стосунків здійснюється через лідерство. У психологічному змісті лідерство — це «відношення домінування та підлягання, впливу та слідування у системі міжособистих стосунків у групі 18». У контексті управління лідерство розглядається як «...здатність впливати на окремі особистості та групи, спрямовуючи їх зусилля на досягнення цілей організації». 19 Хоча лідерство виникає у структурі неформальної організації, але воно має принципового значення для функціонування системи у цілому. Саме тому, вважаємо за необхідне приділити цьому питанню більше уваги.

Визнаною вже є точка зору, згідно з якою колектив функціонує більш ефективно, якщо його керівник є одночасно і лідером. Поєднання статусу керівника із положенням лідера дає можливість керівнику не тільки формально, за наказом, але й фактично очолювати колектив, враховувати і найбільш адекватно виражати його суспільне значущі цілі та інтереси, створювати у ньому сприятливий соціально-психологічний клімат і моральну атмосферу, підтримувати конструктивні та творчі взаємостосунки. Підтверджує цю тезу думка відомих фахівців у галузі управління Г. Кунца та С. Доннела, які стверджують: «Якщо підлеглі керуються тільки правилами та потребами, встановленими керівництвом, то вони можуть працювати приблизно на 60 або 65% своїх можливостей, просто виконувати свої обов'язки задовільно, щоб утриматися на роботі. Для того, щоб досягти повного використання здібностей підлеглих, керівник повинен викликати у них відповідний відгук, здійснюючи лідерство .

Надзвичайно важливими ці положення є для забезпечення оптимальної діяльності ОВС. Згідно з зарубіжними дослідженнями, лідируюча роль керівника поліцейського підрозділу сприяє навіть зменшенню кількості нападів на поліцію.

Проблема того, як вчинки лідера впливають на сприйняття підлеглими цілей своєї роботи, особистих цілей і шляхів досягнення цих цілей є найважливішим моментом теорії «шлях — ціль» (Хаус та Мітчелл). У межах цієї теорії поведінка лідера сприймається підлеглими, якщо вона веде до безпосереднього задоволення певних потреб одразу ж або у майбутньому. З точки зору практики, теорія «шлях — ціль» пропонує декілька положень, якими лідери можуть керуватися у своїх різноманітних вчинках, що стимулюють більш високу продуктивність підлеглих:

- лідери можуть посилити мотивацію, виявляючи та стимулюючи потреби підлеглих у високих результатах, які вони можуть контролювати. Вони можуть обговорювати зі своїми підлеглими можливості потенційного службового росту та заробітку для тих, хто виконує спеціальні завдання;
- лідери можуть ефективно підвищувати мотивацію, виплачуючи заохочувальні винагороди тим членам групи, які досягають високої продуктивності;
- лідери можуть облегшити досягнення поставлених цілей, інструктуючи та надаючи поради або поділяючись власним досвідом;
- лідери можуть посилити мотивацію, формулюючи для підлеглих чіткі цілі та очікування;
- лідери можуть посилити мотивацію, відстороняючи бар'єри на шляху досягнення цілі. Не має нічого більш корисного для високо-мотивованих підлеглих, ніж лідери, які допомагають їм досягти поставлених цілей.

Зрозуміло, що окрім названих є багато інших шляхів, за допомогою яких керівники можуть підвищити мотивацію. Знання та уміле використання їх керівниками — це вже певна запорука їх ефективної діяльності.

Названі теорії лідерства ілюструють тільки невеликий спектр наукових досліджень у цій сфері. Але й вони дають уявлення про складність та багатогранність цього явища, його значення з точки зору організації управлінської взаємодії.

Не менш важливою проблемою, ніж допомога керівникам з боку кадрових апаратів та інших суб'єктів управління в їх прагненні стати лідером у колективі (або стимулювання цього прагнення та створення необхідних умов), є організація управління через лідерів. Якщо розглядати той або інший підрозділ тільки як арифметичну суму виконавців і не враховувати при цьому ролі лідируючої групи, практичний результат рідко зможе повністю задовольнити. Ефективність керівництва значною мірою залежить від того, наскільки керівник у своїй роботі опирається на лідерів, а вони підтримують його. Мистецтво керівництва — це у певному розумінні і уміння залучати лідерів до сумісної діяльності, підтримувати та координувати їх роботу.

Всі ці положення мають безпосереднє відношення до керівників різного рівня ОВС. Посадові обов'язки керівника, його владні повноваження — це механізм, який забезпечує управління персоналом тільки на, так би мовити, зовнішньому його рівні. Вони регулюють діяльність керівника, підкреслюють його статус та виконують деякі інші функції. Разом з тим вкрай потрібним є і вплив внутрішніх механізмів управління персоналом. Серед яких перш за все

треба відзначити: авторитет керівника, явище лідерства, вміння працювати у команді та ін. Гармонійне поєднання цих механізмів свідчить про високий рівень управлінської культури керівника. Формування такого рівня управлінської культури керівника — один із пріоритетних напрямків роботи кадрових апаратів.

Певною мірою значущість цієї діяльності підтверджують результати проведеного нами опитування працівників ОВС. Респондентам необхідно було оцінити свого безпосереднього керівника за десятибальною шкалою. Для оцінки їм були запропоновані такі якості:

- доступний (якщо виникає проблема, то він завжди допоможе);
- вводить у курс справи (завжди надає інформацію, яка може бути корисною у професійному плані);
- тактичний (здатний зберігати почуття міри і знаходити найкращу форму взаємостосунків);
- справедливий, завжди цікавиться тим, як йдуть справи (довіряє, але завжди примушує виконувати обіцянки);
- рішучий (завжди усуває ті несуттєві справи, які можуть відвернути організацію від роботи на декілька днів);
- відповідальний (здатний брати на себе відповідальність за результати своєї діяльності та діяльності колективу);
- вимогливий (здатний проявляти вимогливість у різних формах у залежності від особливостей конкретної ситуації);
- скромний (завжди відкрито визнає свої помилки, вчиться на них і від працівників очікує такого же);
- ефективний (здатний повести за собою людей, активізувати їх діяльність, знайти найкращі засоби впливу та правильно вибрати момент їх використання);
- терплячий (знає, коли потрібно вжити, щоб працівник сам вирішив проблему).

Згідно з існуючими вимогами щодо оцінки отриманих результатів, якщо рейтинг керівника нижче 50 балів, то керівника потрібно переучувати або міняти.²⁶ У нашому випадку 67,7% респондентів досить високо оцінили своїх безпосередніх керівників (вони отримали вище 60 балів); 14,5% респондентів оцінили своїх керівників на рівні 50–60 балів і 17,4% — нижче 50 балів. Більш детальний аналіз відповідей респондентів показує, що особливо низьких оцінок набули такі якості: тактовність, скромність, ефективність, терплячість. Насторожує той факт, що 23,4% працівників оцінками нижче п'яти балів відмітили ступень прояву у керівників таких важливих якостей, як відповідальність та вимогливість.

Зрозуміло, що отримані результати дають загальне уявлення про ситуацію, що склалася, безвідносно якогось конкретного підрозділу. У кожному окремому випадку результати оцінки можуть бути іншими. Ми не ставили за мету вивчення цього питання на рівні конкретних підрозділів. Наше завдання полягало в тому, щоб ще раз привернути увагу на значення особистих якостей керівника. Високий рівень освіти, певний досвід роботи, професіоналізм працівника, безумовно, набувають великого значення при призначенні на керівну посаду. Але разом з тим у полі постійної уваги суб'єктів управління повинні бути людські якості претендента на вакантну посаду або вже працюючого керівника, сформованість умінь та навичок установлення та регулювання людських стосунків.

Нагадаємо, що 75,6% опитаних працівників до факторів, що мають важливого значення для ефективної професійної діяльності віднесли повагу та визнання їх з боку керівника та колег. В той же час 24,3% опитаних працівників серед причин конфліктних ситуацій в їх колективах назвали особисті якості керівників (грубощі, неповажне ставлення до підлеглих і т. ін.). Згідно з отриманими відповідями непоодинокі випадки, коли опитані працівники стикаються із ситуацією, коли їх начальник підвищує на них голос, вони чують на свою адресу тільки критику з боку начальника, всі їх пропозиції намагаються на небажання розібратися та прислухатися до них, начальник не інформує про важливі події і т. ін. Ці та інші негативні дії керівників стосовно працівників можуть стати причиною конфлікту у колективі, формування у працівника почуття невпевненості, незахищеності, у своїх крайніх проявах призвести до нещасних випадків або захворювання. У даному випадку ми маємо справу з непродуктивною управлінською поведінкою.

У зв'язку з цим корисним є звернення до досліджень у галузі управління персоналом, що присвячені саме проблемам управлінської(або адміністративної) поведінки. Висновки та рекомендації цих досліджень створюють у працівників кадрових апаратів та інших суб'єктів управління персоналом певну орієнтувальну базу щодо діяльності керівників та регулювання цієї діяльності. Зупинимось на конкретному прикладі.

Популярне і до цього часу актуальне описання менеджменту дано американським фахівцем з управління персоналом Кацем (1955 р.), який побудував свою модель, виходячи із ділових навичок, потрібних менеджерам для успішної роботи. Він виділив три найбільш важливих для менеджерів типи навичок:

- технічні навички, що вміщують спеціальне або професіональне знання;

- навички людських стосунків, які дозволяють людині працювати у колективі та мобілізувати сумісні зусилля, спрямовуючи їх на досягнення загальних цілей;
- концептуальні навички, які припускають здатність оцінювати загальну ситуацію. Цей вид навичок дозволяє враховувати взаємозалежність різних частин організаційної структури та розуміти, яким чином зміни в одній частині викличуть зміни у другій.

Всі ці навички суттєво важливі і для керівників ОВС. З їх діяльністю співвідносяться і такі висновки Каца, згідно з якими відносна значущість виділених навичок змінюється у залежності від рівня організаційної структури.

Для керівника первинного лінійного підрозділу найбільшого значення мають технічні навички та навички людських стосунків. Перші дозволяють їм працювати з предметом, а другі — допомагають працювати з людьми. Що стосується третього типу навичок, то вони порівняно із вищеназваними є менш вираженими.

Керівники середньої ланки вже не так часто використовують технічні навички. Не втрачають свого значення навички людських стосунків, бо керівники цього рівня значну частину свого часу приділяють мотивації та підтриманню контактів. Разом з тим організація ставить підвищені вимоги до розвитку їх концептуальних навичок.

Для успішного функціонування менеджменту цього рівня потрібно, щоб керівники уміли ефективно працювати разом з керівниками інших функціональних одиниць.

І нарешті, коли керівник піднімається на вершину ієрархічної структури, його технічні навички стають корисними лише у рідких випадках. Не змінюється значення й навичок людських стосунків, вони залишаються такими ж важливими, як тоді, коли людина уперше стала керівником. На цьому рівні підвищеного значення мають концептуальні навички.

Наведена схема не знаходиться у протиріччі зі схемами інших дослідників. Так, майже у всіх підкреслюється той факт, що менеджери потребують технічних навичок. Всі дослідники управлінської поведінки визнають важливе значення навичок людських стосунків. Наприклад, Г. Мінцберг, відомий американський дослідник у галузі менеджменту, вважав роль менеджера у людському спілкуванні найбільш значущою; файолевські функції координації та керівництва також відносяться до людського фактору і т. ін. Певна згода досягнута і у сфері визначення концептуальних навичок.

Аналіз та узагальнення висновків досліджень у галузі управління дає можливість визначитися щодо особливостей діяльності керівників та засобів забезпечення її ефективності.

Засвоєння керівниками професійних знань (як у сфері правоохоронної, так і управлінської діяльності) — це перший крок керівників на шляху до професіоналізму. Другий крок передбачає засвоєння способів їх використання в інтересах інших. Просування керівників по цьому шляху можливо за допомогою власного досвіду керівників, допущення та подолання власних помилок. Ми не виключаємо такої можливості, але це занадто довгий шлях і до того ж небезпечний за своїми наслідками як для керівника, так і для оточуючих його людей. Більш доцільним є використання на цьому шляху можливостей різноманітних форм навчання — курси, стажування, організація рефлексивного навчання (тренінги, рольові та ділові ігри), навчання на робочому місці та ін. Організація та координація діяльності у цьому напрямку — обов'язок кадрових служб.

З точки зору професійного розвитку керівників важливим є і створення професійних об'єднань керівників. Прикладом подібних об'єднань можуть бути асоціації шефів поліції, що створені у багатьох країнах світу. Участь у подібних об'єднаннях дає можливість керівникам розширити уявлення щодо можливих управлінських підходів, допомагає визначити смисл професійної поведінки, породжує впевненість у своїх діях, розширює перспективи кар'єри тощо.

2. Основні суб'єкти управління в органах внутрішніх справ.

Будучи одним із елементів системи управління персоналом, керівники ОВС одночасно виступають як суб'єкти і об'єкти управління. Як суб'єкти управління керівники виконують всю сукупність управлінських функцій (планування, організація, координація, керівництво, контроль), використовують різні методи управлінського впливу на працівників підпорядкованих зм підрозділів і т. ін. В той же час вони самі є об'єктом управлінського впливу (як безпосереднього, так і опосередкованого — через накази, інструкції, розпорядження тощо) з боку вищестоящих керівників та кадрових служб. У зв'язку з цим важливим є урівноваженість цих двох якостей.

На сторінках літературних джерел більше уваги приділяється діяльності керівників саме як суб'єктів управління. Ефективність цієї діяльності значною мірою залежить від того, як організований процес допомоги керівникам виконувати свої управлінські функції, створена чи ні система роботи з керівним складом і наскільки ця система є дієвою.

Професійні знання керівника, його уміння та навички, особисті якості, особливості поведінки та деякі інші характеристики відображаються у стилі управління. Під стилем управління розуміють особливості взаємодії керівни-

ка з підлеглими, сукупність методів, прийомів та засобів, що використовуються керівником в процесі управління.

Ми не ставимо за мету визначити найкращий і універсальний стиль управління. Цьому питанню присвячена значна кількість робіт у теорії менеджменту, де представлені різні підходи до типології стилів управління, визначення їх сутності. До декотрих з них ми звертались, характеризуючи проблему лідерства. Зазначимо тільки, що традиція дослідження структурних елементів стилю управління бере свій початок у працях К. Левіна, який виділив три стилі управління: авторитарний, демократичний та нейтральний. Пізніше відбулися термінологічні зміни і ті ж самі стилі управління нерідко визначаються як директивний, колегіальний та ліберальний. У наш час для опису змістовних характеристик та загальної структури стилю використовуються, як правило, багатомірні моделі. У практиці управління персоналом у чистому вигляді типи стилю управління практично не зустрічаються. Можна говорити про переважання тих або інших елементів того або іншого стилю.

Стиль управління в ОВС має особливого значення, враховуючи умови їх функціонування і завдання, які вони мають вирішувати. Але на практиці в ОВС стиль управління часто недооцінюється. Зокрема, на це звертає увагу проф. О.М. Бандурка у монографії «Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення». Він цілком справедливо відмічає, що «неможливо погодитися з тим, що тільки ретельне виконання наказів, інструкцій та управлінських рішень вищого керівництва, дотримання статутів забезпечить достатній рівень діяльності системи».²⁸ Від керівника вимагається застосування найбільш оптимальних прийомів та методів розв'язання або поліпшення ситуації, використання найбільш ефективних шляхів виходу із складного становища, прийняття рішень в екстремальних, часто змінюваних ситуаціях, мобілізації зусиль підлеглих на спільні дії. Від стилю управління значною мірою залежить мікроклімат у кожному окремо-му підрозділі, настрій працівників, ступень їх задоволення роботою.

Зрозуміло, що відповіді респондентів мають суб'єктивний характер і судити про ефективність стилю управління ми можемо лише, виходячи із врахування наявних умов його реалізації. Разом з тим аналіз відповідей показує, якому стилю керівництва віддають перевагу підлеглі. І у цьому відношенні отримані результати у своїх загальних рисах не розходяться із висновками, що існують у науковій літературі.

Порівнюючи авторитарний та демократичний стилі керівництва дослідники прийшли до висновку, що, як правило, вони мають однакові показники продуктивності, але, що стосується задоволеності працею, перевага тут — за демократичним (колегіальним, або як його ще називають консультативним)

стилем керівництва. Хоча існує чимало ситуацій, коли найбільш ефективним стилем стає саме авторитарний (директивний) стиль керівництва. У багатьох випадках це стосується ОВС.

Проблема стилю управління є актуальною і для поліції зарубіжних країн. Пошлемося на статтю Б. Маккензі «Групова форма роботи поліції: необхідність нових методів управління цим видом діяльності», у якій автор, зокрема, зазначає, що стиль управління у 90-х рр. не може бути таким же, як у 60-ті. Зміни, що відбуваються вимагають нових методів управління які допоможуть поліції функціонувати у нових умовах. На його думку, вже відійшов у минуле начальник колишнього типу, котрий здебільше був верховним диктатором, який видає накази та команди, але не має реальної можливості контролювати своїх людей. У наш час, підкреслює Б. Маккензі, у поліції повинен мати місце більш консультативний стиль управління із загальними цілями і відповідальністю за кінцевий результат. У зв'язку з цим він звертає увагу на групову форму роботи, основою якої є створення команд. Автор намагається сформулювати головні принципи групової діяльності і показати поліцейському керівнику переваги використання даної методики, яка дійсно дозволяє використовувати всі навички, досвід та розум працівників.

У сучасній теорії та практиці управління створення команд розглядається як важлива ділянка діяльності керівника. Але мова йде не просто про групу професіоналів. Команда — це ретельно сформований, добре управляємий колектив, який швидко та ефективно реагує на будь-які зміни, вирішує всі завдання як єдине ціле. Власне кажучи, весь колектив повинен бути командою, яка самостійно вирішує поточні проблеми. Стосовно ОВС, саме у такій якості повинні вони функціонувати у цілому, а також колектив кожного органу та підрозділу.

Висновки Б. Маккензі щодо застосування у поліції групової форми роботи мають безумовний інтерес і для практики управління в ОВС України. Відзначимо деякі з головних складових діяльності команди: єдність цілі; загальні справи; наявність ритуалів та символіки; взаємна довіра між членами команди; відкритість у спілкуванні, добрі стосунки із всіма членами команди; загальна відповідальність за якість результатів та дотримання певних стандартів діяльності; оцінка та визнання членів команди; висока моральність; гордість за належність до певної команди та деякі інші. Особливо підкреслимо значення такого фактору, як позитивне керівництво. Терміном «позитивне керівництво» позначають управлінську ситуацію, коли керівник своєю поведінкою, своїми діями забезпечує обстановку відповідальності, підтримки та взаємодопомоги, є прикладом для членів команди, створює умови для найкращого виконання членами команди своїх функціональних обов'язків.

Найважливішою складовою позитивного керівництва є виховний вплив керівника на підлеглих. МВС України неодноразово звертало увагу керівників на значення організації виховної роботи з особовим складом, підкреслювало їх роль у цьому процесі. Так, у наказі МВС України від 12 вересня 1992 р. «Про підвищення рівня загальної і професійної культури, службової етики працівників органів внутрішніх справ та роль керівників в організації виховної роботи», міститься низка заходів, спрямованих на підвищення загальної і професійної культури особового складу. Відповідальність за стан виховної роботи з особовим складом була покладена на керівників ОВС, їх заступників, начальників служб. Зазначалося також, що особиста участь керівників у вихованні підлеглих є невід'ємною частиною їх службової діяльності. Подальшого розвитку та закріплення ці положення набули у наказі МВС України від 14 січня 1995 р. «Про реорганізацію кадрових апаратів на апарати по роботі з особовим складом».

Умовно можна виділити два рівня організації та прояву виховного впливу керівників ОВС на підлеглих. Перший рівень має більш формалізований, так би мовити зовнішній характер, який значною мірою орієнтується на інституціалізовані форми виховної роботи. Мається на увазі планування та проведення виховних заходів, впровадження та підтримування регламентованих норм поведінки, службового етикету, запровадження ритуалів та традицій, організація відпочинку працівників і т. ін.

Другий рівень має більш особистий характер. Він проявляється як прищеплення керівнику культура повсякденних службових та позаслужбових стосунків з підлеглими. Це ті норми, взірці та ідеали поведінки та взаємостосунків, якими керується сам керівник і які, завдяки його особистому авторитету та статусу так чи інакше засвоюються та приймаються його підлеглими. Великого значення мають у даному випадку особисті якості керівника, рівень його професіоналізму, тип взаємостосунків, що склався між ним та підлеглими, встановлення психологічного контакту між ними, комфортної морально-психологічної атмосфери їх спільної діяльності, поважне та уважне ставлення до підлеглих тощо.

Марно вимагати від підлеглих виконання тих або інших норм поведінки, якщо поведінка керівника не є бездоганною або його слова постійно розходяться з ділом. Корисним є у зв'язку з питанням, що розглядається, звернення до правил попередження безвідповідальної поведінки персоналу (поведінка персоналу, яка може підірвати репутацію організації), що запропоновані американським фахівцем у галузі управління В. Лоуксом. По-перше, слід наймати порядних людей з бездоганною біографією і соціальною поведінкою. По-друге; слід виробити та довести до всіх норми відповідальної

поведінки. По-третє, керівники не повинні усуватися від щоденної діяльності своєї організації. По-четверте, керівники повинні виконувати функції рольових моделей, що втілюють ідеали та призначення організації.

Повною мірою ці правила співвідносяться із діяльністю ОВС, вимогами до їх керівників. У Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ прямо вказано на те, що керівник повинен постійно бути прикладом для підлеглих у додержанні законності, дисципліни, бездоганному виконанні вимог присяги, статутів, наказів і норм моралі, розвивати і підтримувати у підлеглих свідоме ставлення до виконання службових обов'язків, почуття честі й гідності. У зв'язку з цим важливим є попередження можливих випадків безвідповідальної поведінки керівників, своєчасне та принципове реагування на всі його прояви.

Якщо знову звернутися до вищенаведених правил попередження безвідповідальної поведінки персоналу, то, на нашу думку, до них потрібно додати ще одне — п'яте: з метою запобігання безвідповідальної поведінки персоналу керівники повинні використовувати сукупність різноманітних методів виховання персоналу.

Запобігання безвідповідальної поведінки персоналу не єдина мета методів виховання. Значущими є вони і з точки зору формування у працівників ОВС системи цінностей, високих ділових і моральних якостей, певних установлень, ставлення до професійних обов'язків., позитивних стосунків як з колегами та керівниками, так і з різними категоріями та групами населення, суспільними організаціями тощо, закріплення досягнутого ними успіху у професійній діяльності та спонукання до подальших досягнень і т. ін. Всі ці цілі взаємопов'язані між собою, доповнюють та зумовлюють одна одну.

Під поняттям «метод виховання» розуміють шляхи та засоби сумісної діяльності керівника та підлеглих з метою досягнення виховних завдань. Серед методів виховання найважливішими є методи переконання, заохочення та покарання. Ефективність використання цих методів зумовлює, з одного боку, наявність у керівників знань їх сутності та головних закономірностей, механізму дії, володіння ними методикою їх використання. Кожен керівник повинен навчитися досконало володіти методами виховання — звідси обов'язковість включення цих питань у навчальні програми підвищення кваліфікації керівного складу та працівників кадрового апарату, в учбові плани навчальних закладів МВС України, організація їх практичного відпрацювання. З другого боку, важливим є нормативне урегулювання питань використання керівниками методів виховання, особливо це стосується таких методів, як заохочення та покарання.

Головні положення щодо використання заохочення та дисциплінарного стягнення у практиці ОВС викладені у Дисциплінарному Статуті органів внутрішніх справ. Зокрема, у ньому визначені види заохочень та дисциплінарних стягнень, які можуть бути застосовані з метою управління дисципліною особового складу та деякі, пов'язані з цим, процедурні питання. Додаток до цього Статуту містить перелік посад начальників та їх прав щодо застосування заохочень і накладання дисциплінарних стягнень. Разом з тим у Статуті відсутній ряд важливих положень щодо застосування цих методів. Використання методів виховання вимагає вельми виборчого, індивідуального підходу. Вони повинні бути гнучкими, обґрунтованими, виваженими, сприяти підвищенню зацікавленості працівників у покращанні результатів своєї діяльності. Тому важливим є чітке визначення підстав та умов використання тих або інших методів, завдань, які вони дають змогу вирішувати, правил ефективного використання та деяких інших аспектів.

Пошлемося у зв'язку з цим на проект Дисциплінарного Статуту, що запропонований Університетом внутрішніх справ і в якому багато уваги приділяється питанням, що розглядаються. Зокрема, це стосується підстави заохочень і стягнень, вказує на їх цілі, значно поширює перелік прийомів цих методів, удосконалює процесуальну сторону накладання дисциплінарних стягнень, передбачає створення в ОВС Судів честі та деякі інші положення, доцільність впровадження яких не викликає заперечень.

Вдосконалення Дисциплінарного Статуту ОВС, урегулювання в ньому питань, що пов'язані із використанням методів виховного впливу керівника на підлеглих, зокрема заохочення і дисциплінарних стягнень та інших, дозволить керівнику більш ефективно організовувати роботу підлеглих, мотивувати їх працю, добиватися від кожного працівника максимально продуктивної роботи, виконання поставлених завдань. Суттєвого значення має це і для кращої організації керівником його власної діяльності.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ПЕРСОНАЛУ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ПЕЦА Юрій Ємілович,

*в.о. начальника Міжгірського районного відділу Управління МВС України
в Закарпатській області, полковник міліції*

Проблема управління в органах внутрішніх справ є однією з начальних проблем Української держави. Набуття Україною незалежності створило нові соціально-економічні, політичні, правові передумови для розвитку української державності, трансформації її державного механізму, зокрема інституціональної діяльності держави у правоохоронній діяльності.

Впровадження в життя радикальних економічних реформ, пов'язаних із переходом до нових економічних відносин, ставить перед суспільством важливе завдання — використання людського чинника (особистості). Для України є декілька проблем:

- сьогодні в країні кожний четвертий є пенсіонером;
- більшість кваліфікованих працівників втягнені в дрібну комерцію;
- професійна непридатність поєднується з невихованістю;
- повна відсутність ідеології та патріотизму.

Чинне законодавство та діюча державна програма розвитку держави не приєє підвищенню мотивації праці, що ставить перед управлінцями різних рівнів завдання вироблення нових методів стимулювання персоналу (особового вкладу) та роботи з цим. Ускладнюється дана задача ще й тим, що багато безпосередніх, нинішніх керівників не володіють достатнім досвідом, професійними навичками та психологічним станом у спілкуванні, управлінні персоналом.

Тому існує ряд проблем у роботі з персоналом ОВС. По-перше, необхідно розробити наукову методику добору персоналу по декількох кваліфікаційних вимог. По-друге, поставити на чітку наукову підготовку і перепідготовку персоналу на різних рівнях управлінської діяльності. По-третє, забезпечити ефективне використання підготовленого персоналу.

За останні роки здійснено роботу по якісному поліпшенні персоналу ОВС. Забезпечено влиття у колективи загону молодих, грамотних та перспективних працівників. Збереження якісного складу персоналу, забезпечення стабільності в роботі підрозділів, їх техніко-технічного, економічного, правового та психологічного стану — є основною задачею та обов'язком новітнього керівника.

Серед керівників досить часто можна зустріти таких, які переконані в тому, що тільки вольових тиск здатний надихнути підлеглих на нові трудові успіхи. Але нерідко саме такі начальники першими опиняються за межами підрозділів. Таких керівників ніхто не поважає. У будь-якому випадку тиск на підлеглих жодним чином не може забезпечити довготривалої ділової кар'єри.

Також необхідно визначитися з цілями, які необхідно ставити керівнику. Перш за все це глобальні цілі управління. Вони переслідують досягнення максимальних результатів для досягнення головної мети підрозділу. Необхідно відмітити і особистості та приватні цілі — досягнення конкретних завдань та певний цілей.

На сьогоднішній день в Україні порядок найму (прийому) та звільнення персоналу ОВС визначається як законодавством України («Про працю», «Про міліцію», «Про ОРД» тощо) так і нормативними актами ОВС, які не відповідають вимогам сьогодення та не забезпечують безпеку о/с.

У світовій практиці, наприклад, існує кілька напрямків добору персоналу. Це і довічне наймання на роботу (Японія), повільне, поступове просування, колективне прийняття рішень, застосування національних особливостей нації та народностей, підвищення поваги до підлеглих тощо (Італія, Франція).

Особливо актуальною є проблема звільнення для ОВС. Фахівці, на підготовку яких держава витратила величезні кошти, у зв'язку з різними обставинами вимушені звільнитися з ОВС. Це є як матеріальне забезпечення, так і моральний та психологічний стан в колективах.

В той же час, в більшості підрозділів правоохоронної діяльності країн Європи — є довго строковість, ротація персоналу, колективна відповідальність, гаранта просування з віком, надійні форми винагороди, забезпечення стабільності пенсійних реформ тощо.

Тому необхідно вдосконалювати систему добору персоналу. Перш за все розпочати потрібно з **конкретної системи** наймання на роботу, як рядового так і керівного складу ОВС. Змінити методи підбору персоналу (вільний, конкурс). Основним методом підбору має бути вивчення та перевірка його у практичній діяльності. Заборонити, при підборі персоналу, керуватися суб'єктивними критеріями (інституцією, думкою ін. осіб, рекомендаціями).

Професійний добір персоналу здійснювати також за допомогою медичних показань, психологічних та ін. показань.

Однією з центральних проблем роботи керівників ОВС є забезпечення найефективнішого використання працівників. Нерідко склад працівників зовсім не відповідає вимогам та не дає очікуваних результатів роботи. При-

чина — невміле чи неправильне використання о/с. Кожній людині необхідна справа і посада під силу.

Невміле використання оперативних працівників призводить до негативних результатів роботи підрозділів.

Необхідно кардинально переглянути штат нині діючих як оперативних так і штабних підрозділів. Для забезпечення продуктивності роботи фахівців необхідно забезпечити планомірність, фаховість та професіоналізм в діяльності управління.

Необхідно запровадити необхідну кількість в штат підрозділів друкарів, стенографістів, секретарів, помічників слідчих, дільничних та оперуповноважених. Це забезпечить якісну роботу фахівців, вивільнить їх від рутини діловодства.

Забезпечення правильного розміщення і раціонального використання особового складу на вирішення завдань боротьби зі злочинністю є однією з центральних проблем і в організаторській роботі ОВС України. Сьогодні тут **є суттєві недоліки.**

Дехто з керівників припускається помилок при розподілі штатної чисельності. Основною проблемою є неможливість затверджувати штат підрозділів, керівнику місцевого органу. В залежності від оперативної обстановки та інших чинників регулювати кількість штатних одиниць оперативних підрозділів та ДІМ, працівників паспортних столів та інспекторів ДАІ.

Використання сил та способів має вестися у напрямі інтенсифікації діяльності всіх служб і працівників. Одним із таких шляхів є концентрування сил та способів на основних ділянках роботи, також чітка спеціалізація всіх служб і працівників (лінійний принцип роботи.)

Одним із центральних проблем управління персоналом є максимальне використання здібностей працівників. Ця проблема має бути забезпечена розробкою системою стимулювання, а також гарантій з боку держави пов'язаних з матеріальною зацікавленістю. Оплата праці персоналу ОВС сьогодні недостатньо диференційована і вкрай низька. Як свідчить практика зарубіжних країн, Україна використовує у цих цілях не всі можливості (додаткові пільги, додаткова оплата, пільги при комунальних послугах, соціальне страхування).

Також не в повній мірі приділена увага в управлінні персоналом — лідеру.

Лідери бувають офіційні та неофіційні.

Якщо керівник є лідером, то це є підтвердженням його вміння використовувати особистісні стосунки з метою закріплення свого становища у колективі. Такі керівники володіють високою результативністю переконання та впливу на колектив людей.

З практичного досвіду — нестерпним у колективах є «начальницький тон», а тому людина більш охоче виконує доручення, якщо воно зроблено не в наказовій формі. Важливою умовою високої працездатності кожного службовця (о/у) і колективу в цілому є правильні взаємини між керівником та підлеглим. У колективі є люди вольові, дисципліновані, оптимісти. На них зобов'язаний спиратися керівник. ЗА їх допомогою можна впливати і на людей іншого складу.

Найкращим способом попередження будь-яких конфліктів у колективі є дотримання законності та дисципліни. Також відіграє роль «психологічного клімату» в колективі. Це і виховна робота молодих працівників, та усунення конфліктних ситуацій, спірних питань та ін.

Спірним, на мою думку, є вимоги актів, розпоряджень та наказів МВС щодо відповідальності керівника за дії підлеглого, при невиконанні службових обов'язків, в побуті (сім'я), поза службою. Як приклади — законодавство (про проходження служби) Європейських країн. Останнім часом помітні зміни в соціально-політичній сфері українського суспільства України, інтегруючись в європейське світове співтовариство, дбає про власний позитивний імідж.

Позитивний імідж необхідний для будь-якого виду діяльності, а особливо для правоохоронної діяльності. Ряд негативних публікацій періоду 2005 року — зіпсувати імідж міліції в цілому. Рахую за недопустимість висвітлення в пресі, глибоковнутрішніх проблемних питаннях у підрозділах ОВС.

Дані питання пропоную розглядати на «Офіційних зборах», які в найкоротший термін необхідно створити.

При роботі з особовим складом необхідно пам'ятати, що від плідної праці кожного працівника не тільки залежить боєготовність всього підрозділу, а і загальний стан кримінальної ситуації в регіоні. Начальник підрозділу згідно з посадових обов'язків відповідає за роботу з персоналом. Для забезпечення якісної роботи з персоналом складається аналіз стану кадрового забезпечення та для успішної роботи в оперативно-організаційно-виконавчій діяльності — аналіз стану загальнокримінальної, досудової, ОРП та ін. видів діяльності ОВС.

Для цього головним Штабом МВС розроблено критерій оцінки та рейтинги в службовій діяльності підрозділів, органів, управлінь, тощо.

Даний підхід до проведення аналізу є негативним.

Неможливо оцінювати по одній формулі діяльність підрозділу з міліонним населенням та п'ятнадцятитисячним; із розвинутою інфраструктурою та гірським чи степовим краєм; із кількістю злочинів на думку населення; із кількістю відмовних матеріалів до кількості порушених кримінальних справ;

із кількістю та якістю порушених важких та особливо важких справ, скоєних в регіонах.

Якщо на ділянці роботи о/у дільничного чи ін. працівника не скоєно, не задокументовано жодного злочину та є відповідна думка громадськості — то є злочином з боку керівника пред'явлення претензій щодо бездіяльності підлеглих, халатного відношення до службових обов'язків. В даній ситуації працює механізм попередження злочинності, відповідна профілактична діяльність на території обслуговування за що необхідно заохочувати працівників.

Аналіз статистичних матеріалів діяльності ОВС дає підстави стверджувати щодо проблем іміджу міліції України.

Тому необхідно розробити нову концепцію розвитку іміджу міліції. Розробити необхідні стереотипи даної концепції. На відміну від «єжовської», «берієвської» та нащадків НКВС ми повинні сформуванати й здійснити нову ідеологічну схему впливу на свідомість громадян України. Висновки беззаперечну довіру громадян до працівника міліції Рівень довіри населення до правоохоронних органів є свого роду камертоном їх успіхів та прорахунків.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

СТРАШІВСЬКИЙ Василь Степанович,

*в.о. начальника Миколаївського районного відділу
ГУ МВС України у Львівській області, підполковник міліції*

Створення нового механізму державного управління, високі темпи розвитку науково-технічного прогресу, суттєві зміни в розвитку економіки держави, значні соціальні зміни створили необхідність реформування міліції.

Всі ці зміни вимагають на сьогоднішній день уточнення мети, завдань, функцій, структури міліції.

На сьогоднішній день міліція, в такій структурі, якій вона є, з постановою таких завдань не здатна належним чином забезпечувати безпеку громадян та суб'єктивно боротися зі злочинністю, контролювати стан злочинності, займатися профілактичною роботою, як це вимагає сьогодення.

Завдання та функції міліції в прямій залежності є від життя держави, економічного та соціального розвитку держави.

Адже, держава — це політична організація соціально-неоднорідного суспільства, зокрема, класового суспільства, де діяльність диктує умови меншості.

Отже, однією з основних ознак існування держави є контроль та дотримання законів усіх нормативних актів, побудованих на основі законів. Забезпечення виконання законів покладено на правоохоронні органи, зокрема, на міліцію.

Звідси випливає роль міліції у розвитку держави, особливо економічного розвитку держави на сучасному етапі розвитку.

Міліція — це лице держави, як виглядає міліціонер така і держава.

В сучасній державі з часу незалежності було багато спроб реформування міліції. Такі спроби мали несистематичний суб'єктивний характер: кожен новий міністр внутрішніх справ починав «по-новому». Але врешті-решт все залишилось та залишається по-старому, непрофесіоналізм і неефективність роботи міністерства загалом. Всі реформи, як правило, починались з піднесення значимості тієї служби, у лавах якої колись починав свою діяльність міністр чи якій він «симпатизував».

Перш ніж починати реформування міліції, керівництву країни необхідно визначитись, що вони хочуть від міліції мати — для держави, для того соціального прошарку населення, інтереси якого вони представляють в першу чергу, для інших соціальних груп (народу України). Тільки після цього можна говорити про конкретні напрями реформування дій.

Коли буде держава, керівництву країни, розуміють роль міліції як основного правоохоронного органу, який виконує волю більшості, тобто волю діючих законів, лише тоді це керівництво держави буде завжди мати підтримку від населення, адже тільки тоді буде розвиватися економіка, адже буде виконання державної програми, буде викорінення типової економіки, буде належним чином проводитися боротьба зі злочинністю та профілактика правопорушень.

Реформування міліції повинне здійснюватися з урахуванням міжнародних стандартів діяльності правоохоронних органів, а також в особ'язковому порядку з урахуванням конкретно-історичних умов розвитку української державності. Мова йде не тільки про те, чого хоче держава, але й про те, що держава може, які органи вона спроможна «утримувати» і, в першу чергу, виходити з її фінансово-економічних можливостей, інтелектуального потенціалу суспільства, його культури.

Встановлено, що чим вищий культурний рівень народу, тим могутніша сила його правових ідеалів. Тому, враховуючи ним культурний рівень, ми не повинні гонитися за «ідеальною» моделлю системи МВС, не треба «відриватися від землі» й забувати, що ми живемо в Україні.

Модель міліції повинна на сьогоднішній день адекватно відображати соціально-економічні та політичні приписи, що відбуваються в українському суспільстві: Міліція повинна працювати як достатньо суб'єктивний регулятор суспільних відносин, тобто не повинно бути ніяких доказувань, повністю копіювати інтереси та роботу поліції інших держав, і вибрати найбільш підходящу для українського суспільства модель.

Деякі спроби реформування приводять до негативних наслідків. Тут можна знайти спробу реформування ДАІ та створення патрульної служби МВС шляхом об'єднання місцевих відділів ДАІ з ЛПС міліції: Аналогічно негативний результат має сьогодні відношення ДАІ від підпорядкованих МРВ, що суттєво негативно впливає на забезпечення безпеки дорожнього руху та охорони громадського порядку.

Через неселективну роботу МВС, зокрема, відсутність умов роботи, хабар сьогодні залишився вельми суб'єктивним засобом регулювання суспільних відносин.

Незважаючи на членство в Раді Європи, інші європейські наміри й очікування народу України на швидкі позитивні зміни в усіх сферах життя, на жаль, знову держава приречена на утворення значною мірою популістської моделі МВС, яка б відповідала таким підходам, а значить, багато в чому знову «віртуальне», коли «бажане» видається за «дійсне».

Через проблеми корупції в вищих еталонах влади, сьогодні професійна і сильна міліція нікому не вигідна, тому що тільки сильна структура, яка має відповідні права, захист від держави, кваліфікований кадровий потенціал, правильне формування в міліції керівного апарату здатна справитися з існуючими проблемами.

Які б сьогодні гучні заяви не робилися, але в нашій державі влада й бізнес дуже тісно між собою пов'язані і ефективність контролю не буде. Сьогодні склалося так, що правоохоронні органи почали бути залежними від бізнесу, тобто, деякі правоохоронні структури «крамують» бізнес, всі живуть по «поняттях», а не по закону і багатьом це вигідно, й тому на сьогоднішній день дуже важко зламати таку систему, так як багатьом це вигідно, як посадовцям так і правоохоронцям, адже мова йде про прибутки, тіньовий бізнес.

Тому сьогодні держава повинна, в першу чергу, взяти під контроль бізнес і бізнес з владою повинен бути розділеним.

Сьогодні орієнтиром для громадян України здебільшого стало надбаватство менеджерів найбільших американських корпорацій, ідеалом — матеріальний добробут, незалежно від того, яким шляхом він здобувається. Робота для багатьох працівників міліції стає просто різновидом бізнесу, мета єдина — гроші, ціль — любим шляхом заробити багато грошей. Між всіма правоохоронними органами відбувається перерозподіл впливу на бізнес з метою отримання прибутків. Сьогодні носіями багатьох працівників міліції є моральний геноцид і бездуховність. Тому сьогодні працівники міліції служать інтересам тій чи іншій фінансово-економічній групі.

Сьогодні суспільство розвивається та, що бідні стають ще біднішими, а багатші — багатшими і цим багатшим невідома сильна міліція. Тому керівництво держави повинно в першу чергу бачити цю проблему, проблему відсутності середнього класу. тільки при домінуючій ролі середнього класу держава може ефективно розвиватися.

Проблемою є сьогодні також те, що силові структури діляться, кожен хоче бути «князем», силові структури не працюють як єдиний цілий державний механізм, який забезпечує життя та розвиток держави.

Щоб правоохоронна система працювала сьогодні ефективно, необхідні:

1. Систематизувати законодавство України, що окреслює правове поле діяльності міліції;
2. Кодифікувати нормативно-правові акти, які регулюють діяльність міліції.

Закон України «Про міліцію» 1990 року сьогодні значною мірою не відображає об'єктивної реальності й тому працює частково.

У новій редакції Закону «Про міліцію» повинен бути чітко відображений правовий статус міліції (поняття, цілеспрямованість, завдання, які необхідно вирішувати, права та обов'язки, структура, функції, соціально-правовий захист працівника міліції). Міліціонер повинен мати такі повноваження, які дозволили б йому належно виконувати обов'язки.

Проблемним питанням також сьогодні є взаємозв'язок правоохоронних структур держави, є проблемою розмежування функцій МВС, СБУ, підготовки міліції, тощо. Боротьба з економічною злочинністю сьогодні займаються і СБУ, і міліція, і податкова міліція, а в результаті, як в українському прислів'ї: де багато няньок, там дитя без ока.

В основу реформування МВС повинен бути покладений принцип справедливості — справедливість та благо є законом законів.

Головний висновок, який повинен бути задіяний в Законі «Про міліцію» — це захист прав і свобод громадян, і насамперед особистісних — право на життя, на недоторканність особи, життя, на оплачувану працю, влас-

ність. необхідно пам'ятати, що права людини — це її соціальні можливості, детерміновані економічними та культурними умовами життя суспільства та законодавчого закріплення державою.

Боротьба зі злочинністю — це не самоціль, а тільки один із засобів, нехай і основних, досягнення мети захисту та забезпечення прав і свобод громадянина. Прагнучи до її досягнення, суспільство і повинне надати органам міліції відповідного правового статусу, наділити необхідною компетенцією, владними повноваженнями та найціннішими ресурсами, які необхідні для виконання функцій цього державного органу.

Має бути демократизація всіх елементів системи міліції, підвищення прозорості в її діяльності, зміст критеріїв оцінки роботи, чітке розмежування функцій, високий професіоналізм кадрів, зміна принципів кадрової роботи.

Необхідні також пам'ятати, що працівники міліції — це також громадяни України і держава в особі її компетентних органів також повинна захищати й гарантувати їхні права та свободи.

Причиною неефективної роботи міліції сьогодні також є те, що в системі створено багато Департаментів, тобто необхідно докорінно змінити структуру міліції. Фактично на сьогоднішній день відсутня взаємодія між службами, кожен Департамент вважає себе незамінним, не підпорядкованим іншим і працює тільки по вказівках керівників, які належать до цього Департаменту.

Кожна служба перетягує, так би мовити «ковдру» на себе і хоче показати, що вона основна служба і найбільше працює. Тобто в міліції сьогодні є розкол, кожна служба гониться за різного роду придуманими показниками, які нікому не потрібні. З такою структурою міліції, яка є сьогодні, з такими підходами, ніколи не покращиться імідж міліції і думки населення про міліцію не зміняться, так як оцінка роботи міліції фактично не впливає на стабільність оперативної обстановки, на ефективну боротьбу зі злочинністю, на підняття довіри населення до міліції. Тому в першу чергу необхідно змінити організаційну структуру міліції.

Міліція повинна складатися з таких підрозділів:

1. Департамент кримінальної міліції в який входять такі служби:
 - управління боротьби з організованою злочинністю. Дане управління повинно займатися тільки виявленим ОЗГ, документування ОЗГ, розкриття найбільш резонансних злочинів, скоєних ОЗГ.
 - управління карного розшуку, яке повинно складатися з відділів по всіх напрямках роботи, а саме з відділу щодо розкриття злочинів проти особи, з відділу щодо розкриття НЗА, з відділу щодо розкриття крадіжок чужого майна, з відділу розшукової роботи, з відділу агентурно-оперативної роботи.

- управління по боротьби з незаконним обігом наркотиків, але також повинно складатися з відділів, а саме з відділу по виявленню контрабанди наркотиків, який повинен тісно постійно працювати з митною та прикордонною службою, відділу по боротьбі з незаконним збутом наркотиків на території обслуговування, відділу щодо порушення правил легального обігу наркотиків.

Всі вказані служби повинні тісно співпрацювати між собою під керівництвом одного начальника — начальника кримінальної міліції.

Крім вказаних служб в департамент кримінальної міліції повинні входити оперативні служби, такі як УИО та УОГЗ.

Оцінка роботи вказаних служб повинна бути щодо виявлення та розкриття злочинів по вказаних напрямках, основна увага в оцінці роботи повинна приділятися оперативній роботі, яка повинна бути реальною, а не такою як сьогодні, але для цього необхідно в корінь помінати показники агентурно-оперативної роботи, яка сьогодні не діє, в більшості оперативних показників є формальними, але для цього необхідно повністю змінити закон «Про ОРД» та вимоги наказу МВС № 7–04р, які не відповідають вимогам сьогодення.

Службу УБОЗ необхідно повністю ліквідувати, так як вона служба ніколи ефективно для інтересів держави не працювала і не працює, а працює в основному «для себе», задоволенням фінансових потреб.

2-й департамент — це департамент економічної безпеки, який також повинен складатися з різних управлінь, не таких як управління по боротьбі з організованою злочинністю у сфері економіки, управління щодо документування злочинів посадовими особами органів влади та місцевого самоврядування у сфері зловживання та хабарництва, а також корупції, управління щодо виявлення злочинів у земельній сфері, лісовій сфері і т.д.

Основна оцінка роботи вказаних управлінь — це виявлення злочинів у випадках сферах, оперативне документування посадових та службових осіб. Отже основна увага повинна приділятися справжній оперативній роботі. Сьогодні без оперативної роботи, без застосування оперативно-технічних засобів не реально виявити розкрити злочин у сфері економіки, який би носив резонансний для населення характер. Сьогодні виявляється в основному дрібні економічні злочини, які діляться на епізоди, а реального впливу на боротьбу з економічними злочинами міліція сьогодні не проводить.

3-й департамент — це департамент громадської безпеки, в яких також повинні входити ряд управлінь, а саме і управління адміністративної служби міліції, яка повинна складатись з відділу дільничних інспекторів міліції відділу охорони громадського порядку.

Служба ОЗМ повинна займатися тільки профілактичною роботою, вивченням населенням, адміністративно-штрафною практикою, збором матеріалів очевидних не великої та середньої тяжкості злочинів. Оцінка їхньої роботи повинна проводитись по думці населення, по знанню ОЗМ населення, яке проживає на його ділянці, по виявленню кваліфікованих адміністративних правопорушень, а також основним показником необхідно вважати передачу інформації, яка б заслуговувала на оперативний інтерес в оперативній служби, а саме службу кримінальної міліції та службу економічної безпеки.

Також важливу роль сьогодні повинна відігравати служба ОГП, яка повинна складатися з патрульної служби пішого характеру, та мобільної патрульної служби. Це повинна бути дуже ефективна служба, яка повинна працювати цілодобово на конкретних маршрутах, по завданнях, яке поставно всіма службами, належним чином контролювати охорону громадського порядку і першим повинно виїжджати на різні конфлікти і злочини і забезпечувати охорону місця події.

СИСТЕМНЕ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ, ЯК БАЗОВА СКЛАДОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

***ШЕВЧЕНКО Віталій Федорович,**
в.о. начальника Печенізького РВ ГУМВС України
в Харківській області, майор міліції*

Необхідність системного реформування правоохоронних органів є загально визнаною і усвідомлюється всіма основними політичними силами в Україні. Внаслідок політичної кризи, під час якої політизація правоохоронних органів і їх залучення до політичної боротьби набули загрозливого масштабу, ця задача стала нагальною.

Реформування правоохоронних органів є конституційною вимогою, яка залишається невиконаною з 1996 року. Пунктом 9 Перехідних положень (Розділ XV Конституції України), який не зазнав змін в рамках конституційної реформи, передбачається формування у Україні «системи досудового слід-

ства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування», в результаті чого мають змінитись функції та задачі прокуратури, як і інших правоохоронних органів. Правоохоронна система, яка б функціонувала на нових принципах, що відповідають європейським нормам, досі не сформована, а відповідне законодавство не розроблене і не введене у дію.

Необхідність системних реформ правоохоронної системи впливає також з міжнародних зобов'язань України, у першу чергу, в рамках членства у Раді Європи. Україна має виконувати цілу низку рекомендацій цієї організації, які стосуються як індивідуального виконання Україною своїх зобов'язань, так і універсальних вимог щодо правоохоронної системи країн-членів. Головними з них є Рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи 1402 (1999) «Контроль внутрішніх служб безпеки в країнах-членах Ради Європи», 1713 (2005) «Про демократичний нагляд над сектором безпеки в країнах-членах», Рекомендація Кес (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Роль прокуратури в системі кримінального правосуддя».

Крім того, необхідність реформування правоохоронної системи відповідно до міжнародних стандартів впливає з цілої низки міжнародних конвенцій та угод, до яких приєдналась Україна, зокрема, щодо боротьби з корупцією, міжнародною злочинністю, відмиванням «брудних» грошей, тощо.

Проблема системного реформування правоохоронних органів досі перебуває на стадії концептуального осмислення і далека від вирішення. Причиною є складність цього процесу і невизначеність багатьох його складових. Перш за все це стосується самого об'єкту реформ.

Українське законодавство містить суперечливе визначення правоохоронних органів. Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» № 3781-XII від 23 грудня 1993 року (остання редакція від 14 січня 2006 року) відносить до правоохоронних «органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» (стаття 2).

Однак цей перелік не узгоджується із статутними нормативно-правовими актами окремих установ, що вказані у цьому переліку, повноваженнями щодо оперативної-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства, встановленими відповідними законами. Крім того, сумнівним є віднесення до правоохоронних всіх органів, які здійснюють правозастосовні функції (такими є більшість державних органів виконавчої влади).

Серед науковців-правників немає згоди, чи правильно взагалі розглядати судові органи окремо від правоохоронних, оскільки з процесуальної точки зору це єдина система органів, незважаючи на те, що суди належать до окремої гілки влади. Ця двозначність міститься навіть у законодавстві. Зокрема, в статті 12 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» говориться про працівників «суду або іншого правоохоронного органу», тобто суди розглядаються як правоохоронні органи. Визначення «правоохоронний» міститься в установчих документах тільки п'яти органів державної влади, які прийнято відносити до правоохоронних, а саме: Служби безпеки України, Управління державної охорони України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Державної прикордонної служби України, Державної кримінально-виконавчої служби України.

Кримінально-процесуальний кодекс України (в редакції від 14 червня 2007 року) передбачає два види повноважень правоохоронних органів — дізнання та слідство. Дізнання можуть проводити міліція; податкова міліція; органи безпеки; Військова служба правопорядку у Збройних Силах України; органи прикордонної служби; митні органи; командири (начальники) військових частин, з'єднань та військових установ; командири кораблів та капітани морських суден; начальники установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, лікувально-трудова профілакторії; органи державного пожежного нагляду (стаття 101). Проводити слідчі дії згідно з Кримінально-процесуальним кодексом мають право слідчі органи прокуратури, МВС, СБУ та податкової міліції (статті 32, 102 та 112).

Право на оперативно-розшукову діяльність відповідно до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» № 2135-ХП від 18 лютого 1992 року (редакція від 14 січня 2006 року) мають оперативні підрозділи МВС, СБУ, Служби зовнішньої розвідки, Державної прикордонної служби, Управління державної охорони, податкової міліції, Державної кримінально-виконавчої служби України, Головного управління розвідки Міністерства оборони (стаття 5).

Протягом 2005–2007 років відбувалась розробка концептуальних документів щодо реформування правоохоронних органів в рамках роботи двох комісій: Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів, створеної Указом Президента № 834/2005 від 23 травня 2005 року (втратив чинність на підставі Указу № 340/2006 від 03.05.2006), та Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, створеної №1049/2005 від 5 липня 2005 року. Перша з цих комісій розробила «Концептуальні засади реформування правоохоронних органів України», друга —

«Концепцію державної політики у сфері кримінальної юстиції та забезпечення правопорядку в Україні».

Обидва документа містять перелік органів, які відносяться до правоохоронних. У першому з них це органи прокуратури, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної митної служби України, Державної податкової служби України, Державної кримінально-виконавчої служби України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Державної прикордонної служби України, Управління державної охорони України. У другому — ті ж органи за виключенням Управління державної охорони.

Таким чином має місце різночитання щодо складу правоохоронної системи. України, а відтак, і об'єкту реформ (таблиця 1 у Додатку). Проблема ускладнюється тим, що в рамках більшості органів державної влади, що мають відношення до правоохоронної діяльності, тільки окремі структурні підрозділи є власне правоохоронними органами, у той час, як інші можуть взагалі не мати права на правоохоронну діяльність.

Незаперечним є віднесення до складу правоохоронних органів прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, Державної податкової адміністрації (податкової міліції). Саме з їх діяльністю пов'язаний основний зміст системного реформування правоохоронних органів України.

Міжвідомча комісія з питань реформування правоохоронних органів поклала в основу розробленого нею концептуального документу структурно-організаційний підхід. В узагальненому виді суть запропонованих реформ полягала у перерозподілі правоохоронних (перш за все слідчих) функцій.

Передбачалось вивести (після певного перехідного періоду) зі складу прокуратури та СБУ структурні підрозділи, що здійснюють досудове слідство, і передати їх обов'язки та повноваження до інших правоохоронних органів, перш за все, до МВС, Державної митної служби та знов створеного правоохоронного органу з умовною назвою Національне бюро розслідувань (НБР), яке б займалось боротьбою з корупцією та іншими злочинами, що становлять загальнонаціональну небезпеку. Серед інших важливих інституційних перетворень — передача до МВС функцій та повноважень податкової міліції, правоохоронних функцій щодо пожежної, техногенної і промислової безпеки, охорони праці, охорони лісових та водних ресурсів; поступова інтеграція до МВС прикордонної служби; перетворення митної служби на повноцінний правоохоронний орган (з повноваженнями щодо оперативно-розшукової діяльності та слідства); створення єдиної міграційної служби і передача її зі складу МВС до складу Міністерства юстиції.

Реформи планувалось провести у три етапи: протягом 2006–2007 років — підготувати нормативну базу; протягом 2008–2011 років — провести основні інституційні перетворення; протягом 2012–2015 років — завершити цей процес. Очевидно, така хронологія була «прив’язана» до огляду сектору безпеки, який був започаткований у 2005 році за рішенням РНБОУ з метою вироблення моделі сектору безпеки 2015 року, що у свою чергу відповідає довгостроковим планам оборонної реформи.

Зазначена концепція була розглянута на засіданні РНБОУ весною 2006 р., однак не була затверджена. Причиною стали зауваження з боку Міністерства юстиції та низки інших установ щодо предмету реформ. Погоджуючись з тим, що питання досудового слідства є одним з ключових, критики документу поставили під сумнів доцільність інституційного перерозподілу повноважень без зміни суті такої процесуальної дії, як слідство.

У квітні 2007 р. Національна комісія із зміцнення демократії та утвердження верховенства права оприлюднила свою концепцію реформування правоохоронних органів. В її основу було покладено структурно-функціональний підхід. За цією концепцією реформа має охопити кримінальне право, кримінальний процес, окремі правоохоронні інституції та порядок виконання судових рішень. Реформа повинна початись з докорінних змін кримінального та кримінально-процесуального кодексів. На основі цього мають відбутись інституційні перетворення, забезпечені прийняттям нових редакцій цілої низки законів (зокрема, «Про прокуратуру», «Про Службу безпеки України», «Про міліцію» та інші).

Щодо інституційних перетворень, Національна комісія із зміцнення демократії та утвердження верховенства права використала багато напрацювань Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів (розроблені ними документи навіть мають спільні фрагменти). Основні відмінності стосуються наступного: відмова від створення Національного бюро розслідувань (або аналогічного органу), відмова від перетворення митної служби на правоохоронний орган (натомість позбавлення його вже існуючих правоохоронних повноважень) і передача до МВС функцій цивільного захисту.

Пропонується три етапи реформ: протягом 2007 року — внесення змін до кримінального кодексу, розробка нового кримінально-процесуального кодексу і підготовка інституційних перетворень; протягом 2008–2009 років — інституційні реформи і прийняття нових редакцій законів, що регламентують діяльність правоохоронних органів; протягом 2010–2012 років — завершення інституційних реформ.

Терміни реформ відрізняються від запропонованих раніше Міжвідомчою комісією з питань реформування правоохоронних органів. Вони більше не прив'язані до розбудови моделі сектору безпеки 2015 року, натомість узгоджені з політичним процесом в країні (президентські та парламентські вибори).

Підхід до системного реформування правоохоронних органів, в основі якого лежить кардинальний перегляд процесуальних норм їх діяльності, є цілком правильним. Діяльність правоохоронної системи України базується на кримінальному та кримінально-процесуальному кодексі. Фактично, ці документи визначають її загальну структуру та процедури взаємодії основних елементів.

Протягом новітньої історії в Україні було розроблено новий кримінальний кодекс (Закон України № 2341-Ш 5 від квітня 2001 року, остання редакція від 15 червня 2007 року), однак кримінально-процесуальний кодекс був успадкований з радянський часів. Наразі діяльність правоохоронних органів України регламентується документом, прийнятим Законом УРСР 28 грудня 1960 року (!). Незважаючи на численні зміни до цього кодексу (останні були введені у дію 14 червня 2007 року), основний зміст кримінального процесу в Україні залишається радянським за суттю, відтак процедури дізнання та досудового слідства безнадійно застаріли і не відповідають європейській практиці. Очевидно, що будь-які інституційні реформи на такій основі не дадуть результату, якщо не будуть кардинально змінені процесуальні норми.

Зміни до кримінально-процесуального кодексу УРСР, які приймалися протягом останніх 16 років, значно нівелювали його радянську спрямованість, однак не змінили суть. Тому мова повинна йти про прийняття саме нового за змістом кримінально-процесуального кодексу України.

Центральним елементом успадкованої Україною радянської правоохоронної спадщини є досудове слідство з надзвичайно широкими повноваженнями. Слідчий в Україні має цілу низку повноважень, які в країнах з усталеною демократією може мати тільки суд. На етапі досудового слідства повноваження слідчого по відношенню до постраждалих, підозрюваних, обвинувачених осіб та інших суб'єктів процесу наближається до повноважень судді під час судового слідства, а статус підслідної особи може наближуватись до статусу засудженої. Тобто радянська система слідства має каральну спрямованість. Завдяки цьому в СРСР правоохоронні органи використовувались як інструмент політичної влади, і вони все ще можуть використовуватись у такій спосіб в сучасній Україні. Хоча номінально слідчий є незалежною особою (на практиці це не так), в умовах, коли порушення законодавства

стають масовим явищем (у першу чергу, через його невідповідність реаліям життя), сам вибір об'єкта слідства перетворюється на політичний інструмент.

На відміну, в країнах з розвинутою демократією на досудовому етапі функції правоохоронних органів зводяться переважно до оперативно-розшукових дій та дізнання (з'ясування обставин). Всі значимі слідчі дії, що зачіпають права та свободи громадян, здійснюються вже у рамках судового розгляду справи. Тому в Україні лунали навіть пропозиції передати всі слідчі функції від правоохоронних органів до судової гілки влади.

Концепція реформ, розроблена Національною комісією, передбачає об'єднання функцій дізнання та досудового слідства в єдину систему досудового розслідування з одночасним переглядом (в сторону суттєвого зменшення) процесуальних дій, які здійснюватимуться на цьому етапі.

Загалом «Концепція державної політики у сфері кримінальної юстиції та забезпечення правопорядку в Україні», розроблена Національною комісією із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, створює необхідні підвалини для системного реформування правоохоронних органів України. У той же час, цей документ залишає по заувагою низку важливих питань і містить спірні пропозиції щодо деяких інституційних змін.

Основний комплекс питань, який вимагає додаткового опрацювання — це зміни в управлінні правоохоронними органами. Правоохоронна система України щільно поєднана з воєнною організацією і утворює з нею єдиний сектор безпеки, стосовно якого існують певні вимоги щодо демократичного управління та громадянського контролю. Ці вимоги стосуються підпорядкування, структури та змісту діяльності. Основна внутрішня вимога, викладена у Стратегії національної безпеки України, полягає в необхідності розбудови ефективної системи управління національною безпекою. Основна зовнішня вимога, викладена у численних рекомендаціях Ради Європи, стосується розділення в рамках сектору безпеки військових, правоохоронних та спеціальних функцій та зміцнення демократичного контролю.

На сьогодні ті правоохоронні органи, які мають військовий статус (або складаються переважно з військовослужбовців) контролюються Президентом, а цивільні — Кабінетом Міністрів (таблиця 2 у Додатку). Керівники більшості структур, які управляються Президентом, не входять до складу Кабінету Міністрів (окрім Міністра оборони). Однак згідно з рекомендаціями Ради Європи всі структури з повноваженнями щодо розвідувальної або контрозвідувальної діяльності (в Україні це СБУ, Служба зовнішньої розвідки, Головне управління розвідки МО, Державна прикордонна служба) повинні принаймні адміністративно належати до сфери компетенції одного з Міністрів Кабінету Міністрів.

З іншого боку, перебудова системи досудового слідства і наближення його до розшуку розвиває грань між повноваженнями щодо оперативно-розшукової та слідчої діяльності. Через це на правоохоронні можуть перетворитись структури, які ні за яких міжнародних норм такими бути не можуть, а саме, Служба зовнішньої розвідки та Головне управління розвідки Міноборони. Таким чином кардинального перегляду (не просто модифікації) вимагає вся нормативна база щодо оперативно-розшукової діяльності. Вірогідно ці зміни мають бути такими ж кардинальними, як в кримінально-процесуальному кодексі. Стосовно інституційних змін, запропонованих Національною комісією спірними є два основних положення: позбавлення правоохоронних повноважень митної служби та передача до МВС системи цивільного захисту.

Стотно місця митниці в правоохоронній системі можуть бути запропоновані різні моделі, однак вони повинні узгоджуватись з міжнародними вимогами. На сьогодні в більшості країн ЄС, так само як і в Росії, митні органи мають широкі правоохоронні повноваження незалежно від їх відомчої належності. Тому інтереси гармонізації митних правил та процедур України з основними торговельними партнерами вимагають застосування подібних моделей щодо діяльності митних служб.

Щодо пропозиції передати до МВС систему цивільного захисту, це питання взагалі не пов'язане з діяльністю правоохоронних органів і не повинне розглядатись у рамках процесу їх реформування. На сьогодні система цивільного захисту тільки формується, долаючи значні організаційні та нормативно-правові колізії, які мають свою давню історію. Організаційне перепідпорядкування цієї служби у її нинішньому вигляді може її зруйнувати. Крім того, така реорганізація фактично означала би поглинання Міністерством внутрішніх справ Міністерства з надзвичайних ситуацій.

Висновки:

В основу реформ правоохоронних органів України має бути покладений кардинальний перегляд кримінального та кримінально-процесуального кодексів України відповідно до «Концепції державної політики у сфері кримінальної юстиції та забезпечення правопорядку в Україні», розробленої Національною комісією із зміцнення демократії та утвердження верховенства права.

Ця концепція повинна бути додатково узгоджена з процесом огляду сектору безпеки України і створенням ефективної системи його управління відповідно до Стратегії національної безпеки України.

3. Вимагають додаткового вивчення низка пропозицій Концепції щодо інституційних перетворень, передусім щодо функцій митних органів та підпорядкування системи цивільного захисту.

ІСТОРІЯ КАФЕДРИ УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

З утворенням Української академії внутрішніх справ у її складі була сформована цілком нова кафедра — кафедра управління органами внутрішніх справ, організаційне засідання якої відбулося **6 червня 1992 року**. Цей напрям науково-педагогічної діяльності вищої школи визначився ще у 80-х роках і викладався кафедрою адміністративного права та наукової організації праці. Подальший його генезис і формування управління як самостійної відомчої науки привів до створення цілісної за змістом та освітянської по суті теорії управління органами внутрішніх справ.

У процесі становлення кафедри до її складу входило дві секції: управління органами внутрішніх справ і тактико-спеціальної підготовки. У квітні 1993 р. Вченою радою Академії було прийняте рішення про створення самостійної кафедри управління органами внутрішніх справ та виділення з її складу секції тактико-спеціальної підготовки.

3 грудня 1995 року вона дістала назву кафедра управління.

Розвитку кафедри (1992–1997 рр.) сприяла значна організаційна та науково-педагогічна діяльність професорсько-викладацького складу. Насамперед, кандидата юридичних наук, професора кафедри полковника міліції В.М. Плішкіна (начальник кафедри з 1992 по 1995рр.), кандидата юридичних наук, доцента полковника міліції В.А. Лаптія (начальник кафедри з 1995 по 1998 рр.), кандидата юридичних наук, доцента полковника міліції С.М. Штефана (з 1992 по 1995 рр.), кандидата юридичних наук, доцента полковника міліції Ю.В. Яцуринського (з 1993 по 1997 рр.).

У цей період (1993–1999 рр.) на кафедрі працювали досвідчені фахівці-практики органів внутрішніх справ Ю.К. Шарков, В.С. Цимбалюк, А.Б. Бобровський, М.А. Шепель, М.М. Рева, В.П. Лисюченко, І.В. Хотінь.

Кафедра управління здійснювала навчально-методичну, науково-дослідну і виховну роботу зі слухачами та курсантами. Навчальний процес забезпечувався викладанням циклу таких спеціальних дисциплін: «Управління органами внутрішніх справ»; «Управління органами внутрішніх справ в особливих умовах»; «Кадрове забезпечення правоохоронної діяльності»; «Організація діяльності поліції зарубіжних країн».

В умовах дальшої розбудови державності України і системи МВС нагальної потреби в управлінцях вищої ланки, їх навчання стали передумовою створення в Національній академії Інституту підготовки управлінських кадрів, до складу якого кафедра управління ввійшла як структурний підрозділ.

Упродовж подальшої реалізації вимог щодо підвищення якості підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів номенклатури МВС України та активної розбудови Інституту управління (наказ МВС України від 10 липня 2000 р. № 435) кафедра дістала нову назву — теорії та практики управління органами внутрішніх справ.

Виходячи з концепції розвитку Інституту управління, основна діяльність кафедри була спрямована на здійснення комплексу організаційних, навчальних, методичних, виховних та науково-пошукових заходів щодо забезпечення навчального процесу, підвищення кваліфікації професорсько-викладацького складу.

Вагомий внесок у науково-педагогічну діяльність кафедри того часу здійснили заступник начальника кафедри полковник міліції І.В. Хотінь, якого було призначено начальником кафедри в грудні 2003 року, професор кафедри В.А. Борисенко (генерал-лейтенант у відставці), доценти кафедри полковники міліції В.П. Лисюченко та В.В. Терещенко, докторанти кафедри В.А. Ліпкан, О.В. Копан, К.І. Беляков.

На високому методичному рівні навчальний процес також забезпечували: професор кафедри підполковник міліції Барко В.І., доценти Захарова А.О., Єсипчук Ф.П., Циганов О.Г., Чорновол М.М.; старші викладачі Ольховик П.В. і Кузьменко Г.Н., викладачі: Дерев'яно П.В., Доценко О.С., Кузнєцов О.В.

За цих умов кафедра організувала реалізацію цілісної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації курсантів, слухачів, магістрів та керівників органів внутрішніх справ різних ланок управління як в Інституті управління, так і на факультетах Національної академії.

З 1999 року кафедра забезпечувала діяльність у складі Навчально-наукового інституту управління і з 2002 року мала назву кафедри проблем управління.

Діяльність кафедри того часу була спрямована на здійснення на новітньому науковому і методичному рівнях підготовки висококваліфікованих фахівців-управлінців; забезпечення умов для оволодіння знаннями, пов'язаними з теорією і практикою управління на всіх рівнях системи МВС; розробку і запровадження актуальних програм курсової підготовки з теорії та практики управління органами внутрішніх справ; проведення фундаментальних і прикладних наукових досліджень щодо підготовки науково-педагогічних кадрів і підвищення їх кваліфікації; підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації керівних кадрів системи МВС.

Виконання цих завдань здійснювалося шляхом інтеграції навчання і практики ефективного застосування всіх складових навчально-виховного процесу та сучасних інформаційних технологій.

Було запроваджено підготовку фахівців освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр» за спеціальністю «Управління в сфері правопорядку». Цьому сприяло введення нових навчальних програм та спеціальних курсів актуальних дисциплін управлінської спрямованості: «Праксеологія та наукова організація праці керівника», «Управлінські рішення, проблеми розробки нової схеми та регламентів їх прийняття та реалізації», «Реорганізаційні засади та методика забезпечення управлінської діяльності, проблеми вдосконалення її процедури», «Теорія та практика управління ГУ-УМВС в умовах ускладнення оперативної обстановки», «Теорія та практика міжгалузевого управління, організація роботи штабних підрозділів», «Проблеми координації та взаємодії ГУ-УМВС, УМВСТ з іншими правоохоронними органами, установами і державними організаціями» тощо.

Концептуально новий імпульс у роботі кафедри відбувся із призначенням у жовтні 2004 року на посаду заступника начальника кафедри кандидата юридичних наук Ліпкана В.А. Ним була сформована концепція розвитку кафедри, в якій складовими компонентами стали не лише високий навчально-методичний рівень проведення занять, а й постійне наукове вдосконалення науково-педагогічного складу. Наслідком цього стала безпрецедентна подія: 20 травня 2005 року 100% особового складу кафедри затвердили собі теми кандидатських і докторських досліджень (відповідно), впродовж 2005 року дві особи отримало вчене звання доцента, було захищене одне кандидатське дисертаційне дослідження, по самій кафедрі затверджено біля 10 тем здобувачами та пошукачами. Було надано новий імпульс роботі структурного компонента кафедри — кафедри національної безпеки на громадських засадах.

В.А. Ліпкан власноруч розробив тематичні плани 7 нових дисципліни, які того часу було уведено до навчальних планів Київського університету внутрішніх справ і Академії управління МВС України і котрі викладалися на кафедрі для магістрів правознавства і управління. До них зокрема належать: теорія державного управління; національна безпека України; актуальні проблеми управління національною в зарубіжних країнах; дослідження систем управління; історія та сучасні теорії управління; організаційні і тактичні засади протидії проявам тероризму.

Причому більшість як самих навчальних дисциплін, так і тематичних планів не мали і зараз не мають аналогів у нашій країні і є оригінальними за своїм змістом у задумом.

У грудні 2005 року за ініціативою В.А.Ліпкана на кафедрі було засновано традицію щодо проведення щорічних конференцій з актуальних проблем управління органами внутрішніх справ, а також забезпечення національної

безпеки України із залученням фахових спеціалістів із безпекової тематики різних міністерств та відомств. Результатом чого стало видання першого збірника вже через два місяці після проведення першої конференції — у лютому 2006 року.

Наслідком активної наукової позиції кафедри стало запрошення її персоналу до розроблення фундаментальних і концептуальних нормативно-правових актів нашої держави: Стратегії національної безпеки України, Комплексної програми запобігання правопорушенням, законів і проектів законів України «Про боротьбі з тероризмом», «Про основи національної безпеки України», «Про розвідувальні органи України», «Про контррозвідувальну діяльність», «Про органи внутрішніх справ», «Про кримінальну розвідку», «Про боротьбу з екстремізмом», «Про служби безпеки суб'єктів господарювання», «Про охоронну діяльність», «Про детективну діяльність», чисельних відомчих нормативних актів.

З 2004 по 2011 роки постійно змінювалося керівництво кафедри, що не змогло не сказатися негативно на її діяльності, адже було втрачено як певний науковий багаж, так і практичний рівень викладання дисциплін.

Натомість, із приходом на кафедру у січні 2011 року нового начальника — Сесемка Костянтина Володимировича почали відроджуватися започатковані 19 років тому традиції, які нині дбайливо зберігаються і примножуються.

Найбільш концептуальні питання управління органами внутрішніх справ стали регулярно заслуховуватися на засіданнях кафедри, а проблеми, що носять міжкафедральний характер, розглядаються на спільних нарадах з провідними кафедрами і лабораторіями Навчально-наукових інститутів університету.

З метою реалізації нової концепції розвитку кафедри щодо закладення наукового підґрунтя у формування політики держави у внутрішній сфері, кафедрою підтримуються плідотворні зв'язки із іншими державними структурами, зокрема: Комітетом з питань національної безпеки і оборони Верховної Ради України, Управлінням стратегічних розробок Ради національної безпеки і оборони України, Головним управлінням по боротьбі з організованою злочинністю, Антитерористичним центром при СБ України, Головним управлінням ВВ МВС України, кафедрами боротьби з тероризмом Національної академії Служби безпеки України, інформаційної боротьби, розвідки Національної академії оборони України, відділом проблем кримінального права, кримінології та судоустрою Інституту держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України, Інститутом міжнародних відносин Київ-

ського національного університету імені Тараса Шевченка, Інститутом захисту інформації СБ України, Київським міжнародним університетом.

Окремими напрямом політики розвитку кафедри стоїть міжнародне співробітництво. Викладачі кафедри у той чи інший час проходили стажування у поліції Німеччини, відвідували чисельні семінари в Академії керівних кадрів поліції Німеччини (м. Мюнстер), проходили навчання у Міжнародних правоохоронних академіях в Угорщині, США, Великій Британії, Росії, а також брали участь у миротворчих операціях. Підтримуються стосунки із кафедрою національної безпеки Російської академії державної служби, управління Академії управління МВС Росії, управління Академії МВС Білорусі, кримінального правосуддя Університету Сема Хьюстона (штат Нью-Мексико, США), політики та глобального лідерства Університету Делаверу.

Особлива увагу професорсько-викладацького складу Сесемко К.В. звертає на пошуковій роботі магістрів, ад'юнктів, здобувачів, докторантів. Адже позитивний досвід виховання на кафедрі 4 докторів наук (Барко В.І., Беляков К.І., Копан К.І., Ліпкан В.А.) дає усі підстави твердити про наявний потенціал до становлення провідною кафедрою Національної академії. Підвищенню рівня магістерської підготовки сприяло започатковане у 1999 р. проведення практики стажування в галузевих службах МВС України та безпосередньо в органах внутрішніх справ за місцем призначення на посаду, а також публічний захист магістерських робіт.

Відмінною рисою нового керівництва кафедри стало активне запровадження новітніх інформаційних технологій та комп'ютерного тестування слухачів за спеціально розробленими програмами та завданнями для визначення їх фахового рівня.

Для забезпечення практичної спрямованості навчання Сесемко К.В. активно практикує запрошення до викладання та проведення занять працівників апарату МВС та практиків управлінців, а також залучення до навчань та ділових ігор спеціальних підрозділів ГУ МВС України в м. Києві «Беркут» та «Сокіл». Не став винятком і круглий стіл, який було проведено 26 травня 2011 року, на який було запрошено керівництво МВС, представники Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади.

У складі делегації Національної академії внутрішніх справ працівники кафедри беруть участь у робочих зустрічах, конференціях і семінарах з колегами споріднених вузів зарубіжних країн щодо широкого кола проблем міжнародного співробітництва.

Упродовж існування кафедри нею викладалися наступні дисципліни

Концептуальні управлінські дисципліни (стратегічний рівень)

1. Теорія державного управління.
2. Державне управління органами внутрішніх справ.
3. Історія та сучасні теорії управління.
4. Дослідження систем управління.
5. Праксеологія та наукова організація праці керівника.
6. Стратегічне управління.
7. Інноваційна діяльність в ОВС в Україні.
8. Організація взаємодії правоохоронних органів в протидії злочинам.
9. Наукові засади управління органами внутрішніх справ.
10. Управління органами внутрішніх справ.
11. Управління правоохоронними органами.

Прикладні управлінські дисципліни (тактичний рівень)

12. Організація та тактика дій ОВС при визволенні заручників.
13. Вступ до проактивного поліцейського управління.
14. Поліцейський менеджмент і права людини.
15. Управління собою і командою в поліцейському менеджменті.
16. Управління інноваційної діяльності в Україні — складова загальної теорії управління.
17. Організація аналітичної роботи.

Управлінські дисципліни (оперативний рівень)

18. Оперативне управління та поліцейський менеджмент в умовах масових безпорядків.
19. Оперативне управління та поліцейський менеджмент в умовах організаційних змін.
20. Оперативне управління та функції штабів в діяльності територіальних ОВС.
21. Теорія та практика управління ГУ-УМВС України в умовах ускладнення оперативної обстановки.
22. Організація оперативно-службової діяльності апаратів ГУ-УМВС України.
23. Управління правоохоронними органами в особливих умовах.

Безпекові дисципліни

24. Національна безпека України.
25. Актуальні проблеми управління безпекою в зарубіжних країнах.
26. Організаційні та тактичні засади протидії проявам тероризму.
27. Організація діяльності поліції зарубіжних країн.

АНОНС ІНТЕРНЕТ-КОНФЕРЕНЦІЙ НА 2011 РІК

ІНФОРМАЦІЙНИЙ ЛИСТ

Шановні науковці! Організаційний комітет Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції інформує Вас, що *наступні* науково-практичні інтернет-конференції проекту «Імперативи розвитку юридичної та безпекової науки» будуть проведені у 2011 році:

Дата проведення конференції / Conference Date	Дата подачі матеріалу на конференцію (deadline)
06 June (international conference – English language) «Global Security Governance and Political Transformations»	26 May
24 серпня «Актуальні проблеми зміцнення державності та національної єдності України»	до 24 липня
29 жовтня «Національна та міжнародна безпека в сучасних трансформаційних процесах»	до 29 вересня
20 грудня «Актуальні проблеми правоохоронної діяльності»	до 20 листопада

Прохання матеріали надіслати відповідно до обраної Вами дати участі у нашій конференції.

До участі в заході запрошуються студенти, курсанти, аспіранти, ад'юнкти, вітчизняні і зарубіжні вчені, провідні науково-педагогічні працівники вищих навчальних закладів та наукових установ, представники правоохоронних органів, а також громадських організацій.

З огляду на важливість заходу, а також актуальність заявленої тематики конференція сприятиме поглибленню досліджень проблем сучасної юридичної та безпекової науки. За підсумками конференції будуть сформовані рекомендації, які будуть направлені до вищих органів державної влади України та Європи.

У рамках конференції планується робота за секціями: 1. *Теорія та історія держави і права. Історія політичних і правових вчень. Філософія права.* 2. *Конституційне право. Міжнародне право.* 3. *Цивільне та сімейне право.* 4. *Кримінальне право. Кримінально-процесуальне право. Криміналістика. Кримінологія. Кримінально-виконавче право.* 5. *Адміністративне право. Адміністративне процесуальне право. Митне та податкове право. Муниципальне право.* 6. *Трудове право.* 7. *Еколо-*

гічне право. Земельне право. Аграрне право. 8. Фінансове право. Банківське право. 9. Господарське право. 10. Право інтелектуальної власності. Інформаційне право. 11. Національна, регіональна та міжнародна безпека.

Робочі мови конференції: українська, англійська, російська.

Матеріали конференції будуть розміщені на Інтернет-сайті <http://www.natsecurity.com.ua>, а також будуть офіційно опубліковані у збірниках конференції у легальних видавництвах, зареєстрованих відповідно до законодавства України, які мають право на виготовлення друкованої продукції, а також матимуть міжнародний номер ISBN, а також УДК і ББК. Таким чином, дані збірники стануть можливим для використання у будь-якій бібліотеці світу, а не будуть простою збіркою неофіційних статей, які неможна ніде використати і на які важко посилатися при публікуванні результатів власного наукового пошуку.

Вартість публікації у збірнику тез доповідей складає **40 гривень за кожен** повну або неповну сторінку формату А4. Оплата за видання збірників надсилається на рахунок 2600 71535 84000 Укрсиббанку, ДРФО Ліпкан О.С. 313 580 1549, МФО банку 351 005.

Призначення платежу: Виготовлення друкованої продукції.

Ви офіційно сплачуєте гроші за видання збірника, а не поповнюєте невідомим особам їхні карткові рахунки. Це дає впевненість у тому, що видавництво, в якому надруковані наші збірники, є офіційно зареєстрованими в органах державної влади, а також те, що Ви отримаєте власні збірники поштою на адресу, вказану Вами в заявці.

У разі Вашої зацікавленості, просимо подати до друку доповіді, заявку та електронний варіант документа про оплату на участь в електронному вигляді на **e-mail: book@market-ua.com** відповідно до обраної Вами дати участі у нашій конференції.

У заявці необхідно вказати такі відомості:

- П.І.Б. автора (авторів), якому (яким) необхідно надіслати збірники;
- домашня адреса, код міста;
- контактний телефон;
- місце роботи або навчання, посада, вчене звання, науковий ступінь;
- e-mail, який буде вказаний на інтернет-сторінці для можливості поставити Вам запитання щодо наданих матеріалів.

З матеріалами попередніх конференцій можна ознайомитись на сайті:

<http://www.natsecurity.com.ua/students/>

Вимоги до оформлення тез доповідей: матеріали подаються у форматі «doc» або «rtf» текстового редактора Microsoft Word; обсяг тексту – 2–10 сторінок; поля з усіх сторін 20 мм; гарнітура Times New Roman, келль 14, інтерліньяж – 1,5.

Важливо пам'ятати!

Відповідальність за висвітлений матеріал у тезах несуть автори доповідей.

Кожна неповністю заповнена текстом сторінка оплачується як і заповнена. Рукопис не підлягає додатковому редагуванню, тому він має бути ретельно підготовлений.

На одну наукову працю надсилається 1 (один) примірник збірника на адресу першого автора, який вказаний у відомостях про авторів.

Оригінал документа про оплату зберігайте у себе.

Наші контакти: **Email: book@market-ua.com, academic@ukr.net**

Конференція «Імперативи розвитку юридичної та безпекової науки» – постійно діючий креативний хай-тек проект, заснований родиною Ліпканів у 2005 році. Результати конференції видаються друкарським способом офіційно зареєстрованим суб'єктом видавничої справи ФОП Ліпкан О.С., згідно з нормами ДСТУ, зокрема і **щодо накладу та розсилки обов'язкових примірників**, а також розміщуються на сайті www.natsecurity.com.ua.

Зміст і місію даного проекту ми хотіли б розкрити через постановку та відповідь на запитання, що найчастіше ставляться до нас.

Яке призначення даного проекту?

Основне призначення даного проекту – забезпечити українських студентів, аспірантів та вчених реальною можливістю публікувати результати власних досліджень для ознайомлення з ними широких кіл як української громадськості, так і зарубіжних вчених. Це досягається через: 1) безумовне розсилання матеріалів конференції *усім визначеним адресатам* відповідно до Законів України «Про обов'язковий примірник документів» від 9 квітня 1999 року № 595-XIV, «Про внесення змін до статті 8 Закону України «Про обов'язковий примірник документів» від 4 квітня 2007 року № 867-V (загалом 40 адресатів); 2) розсилання в бібліотеки тих навчальних закладів, учасники яких взяли участь в конференції ВНЗ, студенти або аспіранти матеріалів учасникам; 3) розсилання безпосереднім учасникам конференції; 4) публікацію матеріалів конференції в Інтернеті.

У чому полягає відмінність нашої Інтернет-конференції від звичайних та подібних Інтернет-конференцій?

Відмінність і престижність участі в нашій Інтернет-конференції обумовлена наступними принципами, що початково закладені в неї:

- 1) **комунікативність** – матеріали конференції публікуються не лише в збірниках тез, що друкуються, але й стають вільними для доступу в режимі читання в Інтернеті. Це уможлиблює ознайомлення з дослідженнями авторів більш широкого загалу, ніж читацька аудиторія збірників тез і матеріалів конференції, надрукованих на паперових носіях;
- 2) **економічність** – автор матеріалів не витрачає власних коштів на проїзд в інші міста, а також свого часу, і може знайомитися з матеріалами конференції і спілкуватися в зручний для себе час через форум одночасно з колегами з різних куточків країни;

- 3) **оперативність** — термін оголошення про проведення конференції і практичного виходу збірників не перевищує 3 місяців;
- 4) **плановість** — дати проведення конференцій є наперед визначеними, що дає можливість чітко планувати вихід власної статті в потрібний для резидента конференції час;
- 4) **системність** — наш проект є закритим системним комплексом, оскільки від стадії його розроблення до стадії практичної реалізації він перебуває повністю під нашим контролем;
- 5) **компетентність** — ви сплачуєте гроші не міфічним особам, поповнюючи невідомо кому карткові рахунки, а перераховуєте гроші на рахунок офіційно зареєстрованого в органах державної влади суб'єкта підприємницької діяльності за виготовлення друкованої продукції, що гарантує вам надійне і цільове вкладання власних коштів і реальність виходу збірника;
- 6) **гарантованість** — гарантією виходу збірника є повністю легальний процес проведення конференції, чіткість оголошених і проведених конференцій, і відповідно виготовлення і друк збірників, а також їхня подальша реалізація в офіційно зареєстрованих інтернет-магазинах;
- 7) **безперервність** — наш проект є постійно діючим, це означає, що дані конференції проводяться постійно в безперервному режимі;
- 8) **відкритість** — окрім запланованих конференцій, ми можемо проводити і друкувати на замовлення матеріали спеціалізованих конференцій, присвячених розглядові окремих проблем;
- 9) **якість** — матеріали конференції якісно друкуються на відповідному папері і мають кольорову обкладинку, в Інтернеті вони викладені в спеціальному форматі, який є зручним для читання і роботи з текстами різної складності;
- 10) **відповідність державним стандартам** — кожний збірник конференції отримує УДК, ББК, а також має свій ISBN, і відповідно на задньому боці обкладинки — штрих-код (бар-код). Його друк відбувається на сертифікованому обладнанні і відповідає ДСТУ, що є свідченням його легальності та офіційності, на протигаву іншим збіркам, які друкуються без зазначених вище нами вихідних даних, обмеженим тиражем, що: *а)* унеможливує його розсилку обов'язковим адресатам, визначеним у законодавстві України; *б)* призводить до відсутності даних збірників у чітко визначених адресатів обов'язкової розсилки; *в)* зводить нанівець прагнення авторів публічно висловлювати свої думки; *г)* спричинює відсутність ISBN і відповідно штрих-коду, а отже робить даний збірник неофіційним і непридатним для використання в бібліотеках України та світу, а також незареєстрованим у Книжковій палаті України; *д)* означає, що збірники готуються лише за кількістю учасників, і окрім них, з матеріалами конференції ніхто ознайомлений бути не може.

Яким чином захищене право інтелектуальної власності публікацій авторів при розміщенні їхніх статей на Вашому сайті?

Використання високих технологій дозволило нам зробити зручним перегляд матеріалів попередніх конференцій таким чином, щоб зацікавлена особа могла *лише дивитися* той чи інший текст без можливості його копіювання.

Як взяти участь у даній конференції?

Брати участь у нашій конференції дуже просто. Потрібно завітати на наш сайт **www.natsecurity.com.ua**, обрати зручну для Вас дату проведення конференції і надіслати свій матеріал на нашу електронну адресу: e-mail: **book@market-ua.com**.

Скільки коштує участь у конференції?

Цінова політика участі обумовлена відповідністю даного видання усім вимогам ДСТУ, а також нормативам Книжкової палати України, щодо отримання міжнародних стандартних номерів. Відтак, ціна участі є пропорційною кількості сторінок, що ви їх надішлете, і в кожному конкретному випадку встановлюється окремо. А головне: окрім того, що вам *до дому* поштою прийде збірник матеріалів конференції, ваші матеріали *безкоштовно* будуть розміщені на нашому сайті, і з ними зможе познайомитися будь-яка людина на цій планеті.

Чи є альтернативи Інтернет-конференціям?

Нині, зважаючи на темпи життя, інформатизацію суспільства і дедалі зростаючу роль інформаційних технологій, альтернатив інтернет-конференціям не існує.

**Наш проект –
пропозиція авторам крокувати разом із нами в майбутнє.**

*Дати наступних конференцій на 2011 рік:
6 червня, 24 серпня, 29 жовтня і 20 грудня 2011 року.*

Навчально-наукове видання

РЕФОРМУВАННЯ РАЙОННОГО ОРГАНУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Матеріали круглого столу
Київ, 26 травня 2011 р.

Голова редакційної колегії: *К.В.Сесемко*

Відповідальний за випуск: *В.А.Ліпкан*
Художній редактор *О.Г.Новиков*
Коректор *О.С.Ліпкан*
Комп'ютерний набір *Ю.В.Дармостук*
Комп'ютерне верстання *Д.Лепешин*

Підписано до друку 13.05.2011 р. Формат 60x84/16. Папір офсетний.
Гарнітура HeliosCond. Друк офсетний. Умов.друк.арк. 11,6.
Наклад 300 прим. Зам. № 0520–11.

Видавець ФОП Ліпкан Олена Сергіївна
03058, Київ, вул. М.Донця, 23, б, кв. 33
Тел. +38 099 313 6581, факс: +38 044 4040 483
E-mail: book@market-ua.com., сайт: www.book.market-ua.com.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3535 від 27.07.09.

Виготівник ТОВ «Дорадо-Друк»
09000, м.Сквира, вул. Щорса, 7
(044) 501–75–69
www.doradoalliaNce.com

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру ДК № 2600 від 01.09.2006 р.