

## НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

### OPTIMIZATION DIRECTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF INTERNAL AFFAIRS

Пастух І.Д., д.ю.н., доцент,  
завідувач кафедри публічного управління та адміністрування  
Національна академія внутрішніх справ

У статті розглянуто напрями оптимізації публічного адміністрування у сфері внутрішніх справ. Звернуто увагу на проблеми, що виникли з початком військової агресії проти України та вимагають відповідного реагування з боку уповноважених суб'єктів публічної адміністрації. Констатується, що, незважаючи на проведену реформу, у сфері внутрішніх справ, в результаті якої функції ліквідованої міліції, як структурного підрозділу Міністерства внутрішніх справ України, були передані новоутвореному центральному органу виконавчої влади – Національній поліції, міністерство остаточно не перетворилось в орган влади, сконцентрований на забезпеченні формування державної політики у визначеній сфері. Особливого значення та актуальності приведення системи публічного адміністрування у сфері внутрішніх справ до європейських стандартів набуває у зв'язку отриманням Україною статусу кандидата у Європейський Союз, що вимагає приведення національного законодавства, організації публічного адміністрування тощо відповідно до європейських стандартів.

Зазначається, що сучасна система публічного адміністрування характеризується комплексним системним розмежуванням та поєднанням стратегічного (політичного), адміністративного (управлінського) та сервісного напрямів реалізації публічної влади з метою забезпечення публічного інтересу.

Висвітлено досвід розмежування повноважень та побудови апарату міністерств внутрішніх справ країн Європейського Союзу. Констатується, що не усі країни відокремили політичні функції міністерств від адміністративних та сервісних, у них підрозділи поліції, міграційної служби та інші продовжують перебувати в структурі міністерств і не виділені як окремі органи виконавчої влади. Проте, в тих країнах які все ж таки відокремили політичну складову від її чистої реалізації (як це зробила Україна), спостерігається чітке відокремлення між цими повноваженнями.

Зазначено, що актуальною залишається проблема співвідношення політичних та адміністративних функцій міністерства внутрішніх справ, яке переважано неpritамними йому функціями управління, надання адміністративних послуг тощо, про що свідчить його діюча структура, наявність у ній територіальних органів, відомчих установ та організацій, що, в свою чергу, не відповідає вимогам до формування структури апарату такого органу, відповідно до яких такі структурні підрозділи утворюються лише тоді, коли відповідні функції не можуть бути передані іншим органам виконавчої влади, суб'єктам владних повноважень.

Подальші дослідження цієї проблематики полягають у розробці правових засад комплексного функціонального обстеження повноважень Міністерства внутрішніх справ, відповідних центральних органів виконавчої влади щодо віднесення до їх відання тих чи інших функцій стратегічних (формування державної політики), адміністративних (реалізація такої політики) та сервісних відповідно до норм національного законодавства та обраного курсу вступу до Європейського Союзу.

**Ключові слова:** публічне адміністрування, міністерство внутрішніх справ, формування державної політики, реалізація державної політики, центральні органи виконавчої влади.

The article considers the ways of optimizing public administration in the field of internal affairs. Attention was drawn to the problems that arose with the beginning of the military aggression against Ukraine, which require an appropriate response from the authorized subjects of the public administration. It is noted that, despite the carried out reform in the field of internal affairs, as a result of which the functions of the liquidated militia, as a structural unit of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, were transferred to the newly formed central body of executive power – the National Police, the ministry did not finally turn into a power body focused on ensuring the formation of state policy in a certain area. Bringing the system of public administration in the field of internal affairs to European standards is of particular importance and relevance in connection with Ukraine's obtaining the status of a candidate for the European Union, which requires the bringing of national legislation, the organization of public administration, etc., in accordance with European standards.

It is noted that the modern system of public administration is characterized by a complex systematic demarcation and combination of strategic (political), administrative (management) and service areas of public power implementation with the aim of ensuring public interest.

The experience of delimiting powers and building the apparatus of the ministries of internal affairs of the European Union countries is highlighted. It is noted that not all countries have separated the political functions of ministries from administrative and service ones, in them police, migration service and other units continue to be in the structure of ministries and are not separated as separate bodies of executive power. However, in those countries that still separated the political component from its pure implementation (as Ukraine did), there is a clear separation between these powers.

It is noted that the problem of the ratio of political and administrative functions of the Ministry of Internal Affairs remains relevant, which is overloaded with functions of management, provision of administrative services, etc. that are not inherent to it, as evidenced by its current structure, the presence of territorial bodies, departmental institutions and organizations in it, which, in turn, does not meet the requirements for the formation of the structure of the apparatus of such a body, according to which such structural subdivisions are formed only when the corresponding functions cannot be transferred to other bodies of executive power, subjects of power.

Further studies of this issue consist in the development of the legal basis for a comprehensive functional survey of the powers of the Ministry of Internal Affairs, the relevant central executive bodies regarding the attribution to them of certain strategic (formulation of state policy), administrative (implementation of such policy) and service functions in accordance with the norms of the national legislation and the chosen course of accession to the European Union.

**Key words:** public administration, Ministry of Internal Affairs, formation of state policy, implementation of state policy, central bodies of executive power.

**Постановка проблеми.** Розвиток України як незалежної правової, соціальної, демократичної країни, неможливий без створення функціонально ефективної системи внутрішніх справ. Сучасні виклики, обумовлені, насамперед, воєнним станом в країні, створили комплекс проблем політичного, соціально-економічного, демогра-

фічного, правового та іншого характеру, що вимагають відповідного реагування для їх вирішення, у тому числі у сфері внутрішніх справ. Незважаючи на проведену у 2014-2015 роках реформу, в результаті якої було замість міліції як структурного підрозділу Міністерства внутрішніх справ України (далі МВС), було створено Національної

поліцію як окремий центральний орган виконавчої влади, а міністерство реформовано в центральний орган виконавчої влади, який має забезпечувати формування та реалізувати державну політику у визначених сферах, воно остаточно не перетворилось на політичний інститут виконавчої влади сконцентрований на вирішенні саме державних політичних питань, про що свідчить наявність у його структурі територіальних органів, а також структурних підрозділів із функціями, що дублюють ті, що виконують центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ. Особливого значення та актуальності приведення системи публічного адміністрування у сфері внутрішніх справ до європейських стандартів набуває у зв'язку із затвердженням у цьому році Європейською радою рішення про надання Україні статусу кандидата у Європейський Союз.

**Аналіз дослідження проблеми.** Проблематика реформування сфери внутрішніх справ неодноразово досліджувалась представниками науки адміністративного та інших галузей права в роботах О.М. Бандуркиа, М.Г. Вербеньського, І.П. Голосніченка, С.В. Додіна, Л.М. Долі, І.В. Зозулі, І.В. Опришка, І. М. Шопіна та інших. Водночас напрямом оптимізації публічного адміністрування у сфері внутрішніх справ після реформ 2014-2015 років в частині побудови апарату міністерства, розмежування політичних та адміністративних функцій, дослідженню відповідного європейського досвіду приділено недостатньо уваги. Зазначені обставини дозволяють зробити висновок про необхідність комплексного дослідження окресленої проблеми.

**Мета статті** – розглянути сучасний стан, визначити напрями удосконалення публічного адміністрування у сфері внутрішніх справ.

**Виклад основного матеріалу.** Незважаючи на досить широке використання терміну «публічне адміністрування» в юридичній літературі, практиці діяльності публічної адміністрації, немає єдиного підходу щодо його поняття та змісту.

Сьогодні наукові дослідження в сфері публічного адміністрування ґрунтуються на досягненнях теорії публічного управління з поступовим переходом до парадигми врядування (у тому числі електронного), здебільшого ігноруючи міцну основу вікових парадигм публічного адміністрування [1, с. 25]. Слід погодитись із думками учених, що використання терміну «публічне адміністрування» – це не данина проєвропейській моді, воно має більш змістовне і практичне значення як для реального застосування нових моделей управління, так і для змісту підходів до їх здійснення, це елементи європейського сучасного «нового публічного менеджменту» [2, с. 212].

Класично публічне адміністрування розглядають у широкому та вузькому розумінні. У першому варіанті – це діяльність публічної влади (державної влади та влади народу) пов'язана із формуванням державної політики та її реалізацією в публічних інтересах. У другому – діяльність органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевого самоврядування спрямована на реалізацію своїх повноважень в сфері управління, надання послуг тощо.

Комплексно дане питання розглядає В. К. Колпаков, який слушно вважає, що під публічним адмініструванням слід розуміти діяльність суб'єкта публічної адміністрації, спрямовану на виконання владних повноважень публічного змісту. Воно відбувається шляхом використання засобів управління, надання адміністративних послуг, участі у відносинах відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, застосування заходів впливу за порушення правил, встановлених публічною адміністрацією [3, с. 39].

Найбільш чітко сучасний стан публічного адміністрування описує Стівен П. Осборн, включаючи до його визначальних ознак такі елементи як:

- домінування правової держави;
- зосередження на контролі за дотриманням встановлених правил і слідування рекомендаціям;
- центральна роль влади у формуванні та реалізації державної політики;
- відокремлення «політики – адміністрування»;
- прихильність до додаткового фінансування та панування фахівців у системі надання послуг [4, с. 378].

Таким чином, сучасна система публічного адміністрування характеризується комплексним системним розмежуванням та поєднанням стратегічного (політичного), адміністративного (управлінського) та сервісного напрямів реалізації публічної влади з метою забезпечення публічного інтересу.

В умовах запровадження в Україні військового стану, проведення масштабних реформаційних процесів з метою суттєвого оновлення та розвитку нашої держави, її політичних, соціально-економічних та правових засад, побудови правової, демократичної держави європейського зразка, окрема увага приділяється удосконаленню системи публічного адміністрування тієї чи іншої сфери суспільного життя. Однією з таких є сфера внутрішніх справ, що охоплює широке коло суспільних відносин, пов'язаних із забезпеченням конституційних прав і свобод громадян, їх особистої безпеки, законності та правопорядку, провідні функції щодо їх гарантування покладені на систему органів та підрозділів Міністерства внутрішніх справ. Як свідчать дослідники, принциповою проблемою її невідповідності політичним, економічним і соціальним реаліям, є те, що: система управління МВС практично не змінювалася протягом 25 років, і з погляду центру сервісних/адміністративних послуг для громадян вона залишалася на кінець 2013 р. на рівні початку 90-х [5, с. 76]. Кардинальні реформи МВС розпочалися з прийняттям 22 жовтня 2014 р. Концепції першочергових заходів реформування системи МВС і Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України. Найбільш концептуальне завдання реформи розглядуваної сфери було закріплено у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України 12 січня 2015 р. № 5/2015: «слід провести функціональні та організаційні перетворення у системі Міністерства внутрішніх справ України. Необхідно чітко розподілити функції із формування політики, що має здійснюватися Міністерством, та реалізації політики, що має здійснюватися окремим центральним органом виконавчої влади у системі Міністерства внутрішніх справ України – Національною поліцією». Політичне та адміністративне управління у сфері правопорядку мають бути чітко розмежовані. Саме відмежування політичних функцій міністерства від адміністративних у бік зменшення останніх стало основним напрямком реформування, яке відповідало вже діючому на той момент законодавству. Зокрема, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [6] було розмежовано функції міністерств з іншими центральними органами виконавчої влади шляхом закріплення положень, що міністерство це орган виконавчої влади, який перш за все має забезпечувати формування державної політики, а також реалізувати її у визначених Кабінетом Міністрів України сферах. Реалізація такого статусу полягає у виконанні найбільш типових завдань для такого рівня політичної інституції: визначення, у тому числі через соціальний діалог, інформування, та надання роз'яснень щодо пріоритетних напрямів розвитку (державної політики) відповідної сфери; забезпечення нормативно-правового регулювання на своєму рівні та надання пропозицій щодо удосконалення нормативно-правових актів вищого рівня (уряду, глави держави, парламенту) цієї сфери; забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні. Відповідно, повноваження інших центральних органів виконавчої влади набули більш практичного спрямування щодо надання адміністративних

послуг фізичним та юридичним особам, здійснення державної контрольно-наглядової діяльності, управління різноманітними об'єктами державної власності тощо.

Відповідно до положень діючого законодавства через міністра внутрішніх справ поряд з Національною поліцією України спрямовується та координується діяльність таких центральних органів виконавчої влади як Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Адміністрація Державної прикордонної служби України. Тобто відокремлення функцій формування державної політики від функцій щодо її реалізації іншими центральними органами виконавчої влади де-юре відбулося. Проте, де-факто можна спостерігати, що Міністерство внутрішніх справ остаточно не перетворилось в інститут пріоритетного політичного керівництва і продовжує виконувати функції йому не притаманні, у тому числі через свої територіальні органи, підприємства, установи та організації, що, в свою чергу створює передумови для розширення структури центрального апарату цього органу влади, дублювання повноважень тих центральних органів, що спрямовуються та координуються через його керівника. Сьогодні Міністерство внутрішніх справ складається із таких самостійних структурних підрозділів: 1 директорату, 18 департаментів, 9 управлінь, 2 відділів та 4 секторів.

Враховуючи обраний Україною зовнішній вектор розвитку та інтеграції і бажання в подальшому стати повноцінним членом в Європейському Союзі, розглянемо особливості організаційної структури міністерства внутрішніх справ цих країн. Слід одразу зазначити, що не усі країни розглядаваного європейського утворення відокремили політичні функції міністерств від адміністративних, мається на увазі, що у деяких країнах підрозділи поліції, міграційної служби та інші, наближені до сфери внутрішніх справ, продовжують перебувати в структурі міністерств і не виділені як окремі органи виконавчої влади. Проте, в тих країнах які все ж таки відокремили політичну складову від її чистої реалізації (як це зробила Україна), спостерігається чітке відокремлення між цими повноваженнями.

Так, основним завданням Міністерства внутрішніх справ Естонії є забезпечення внутрішньою безпекою держави. Міністр організує роботу міністерства, звітує перед урядом про його діяльність, вносить пропозиції щодо розв'язання проблем, що стосуються цієї, ухвалює рішення про формування установ і організацій, що перебувають у його підпорядкуванні, затверджує їх структуру та положення організацію діяльності. Незважаючи на достатньо розгалужену структуру міністерства (складається з 26 підрозділів), загальна чисельність працівників усіх установ, що входять до його сфери становить близько 8000 [7].

Цікавою є побудова МВС республіки Чехія. Безпосередньо міністру підпорядковані такі підрозділи як Кабінет та управління міністра внутрішніх справ, відділи внутрішнього аудиту та інспектування, безпеки, преси та PR. В цілому центральний апарат складається із восьми офісів: державної служби, державного секретаря, омбудсмена, внутрішньої безпеки (куди, зокрема, входять підрозділи політики безпеки та боротьби зі злочинністю, з питань притулку та міграційної політики), законодавчої та архівної справи, публічного адміністрування, заступника міністра внутрішніх справ з питань фінансів, стратегії та фондів ЄС, інформаційно-комунікаційних технологій, соціальної безпеки та охорони здоров'я, досліджень безпеки та управління програмами [8].

Відповідальність за судову систему, виправні служби, поліцію та органи прокуратури, службу порятунку, соціальне забезпечення, імміграційні органи та полярні регіони у Норвегії несе Міністерство юстиції та громадської безпеки. У ньому працює всього близько 400 співробіт-

ників, які розподілені в дев'яти департаментах, секретаріаті ради міністерства та відділі комунікацій. Департамент попередження злочинності відіграє центральну роль у розробці політики боротьби зі злочинністю, імміграції – за координацію та реалізацію державної політики щодо біженців та імміграції, поліції – повинен розробити основні напрямки розвитку та управління поліцією як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі (департамент несе відповідальність за управління управлінням поліції та службою безпеки поліції). До сфери відповідальності департаменту входять розвиток законодавчої та нормативної бази, боротьба зі злочинністю, національна безпека та міжнародна робота). Департамент громадської безпеки відповідає за безпеку громади та готовність, врегулювання кризових ситуацій та управління безпекою в секторі правосуддя. Цивільний департамент сприяє юридичній визначеності та належним судовим процесам, відповідає за виконання завдань, пов'язаних із бюджетом, нормативно-правовими актами та адмініструванням у судовій сфері, правовою допомогою, регламентом адвокатів, цивільним управлінням правосуддя на низовому рівні, компенсацією жертвам насильства, опікою, екстрадицією та положення про ордер на арешт та інше міжнародне кримінальне та цивільне право співробітництва [9].

Незважаючи на широке коло сфер відповідальності за державну політику (громадський порядок і безпека, управління поліцією та приватний охоронний сектор, загальні умови імміграції, регулювання імміграції, громадянство, рятувальні операції, робота центру невідкладної допомоги, охорона кордону та рятувальні операції на морі, громадянський кризовий менеджмент, спільна підготовка до надзвичайних ситуацій і подій), основні завдання Міністерства внутрішніх справ Фінляндії полягають у таких завданнях: 1) розробка законодавства своєї галузі; 2) управління результатами діяльності агентств та установ, підпорядкованих Міністерству внутрішніх справ; 3) здійснення міжнародного співробітництва у тому числі з ЄС, з питань, які належать до компетенції міністерства. Міністерство складається з п'яти департаментів: відділення поліції; рятувальний відділ; відділ імміграції; відділ прикордонної охорони, який також є штабом Прикордонної охорони, відділ адміністрування та розвитку. При цьому забезпечують усю цю роботу у міністерстві лише 220 співробітників [10].

Подібну організацію діяльності міністерства внутрішніх справ можна спостерігати і в інших країнах, де політичні функції міністерства відокремлено від адміністративних, а підрозділи поліції, міграційної та інших служб утворені як окремі центральні органи виконавчої влади, покликані реалізовувати визначену урядом та профільним міністерством державну політику.

Таким чином, аналіз сучасного стану публічного адміністрування, особливостей його реалізації у сфері внутрішніх справ, зарубіжного досвіду організаційно-структурної побудови дозволив дійти наступних висновків. Незважаючи на розпочату реформу у сфері внутрішніх справ її кінцевої мети – чіткий розподіл функцій із формування державної політики, що має здійснюватися міністерством, та реалізації політики, що має здійснюватися окремими центральним органом виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ остаточно не здійснено.

Актуальною залишається проблема співвідношення політичних та адміністративних функцій міністерства, яке переважано не притаманними йому функціями управління, надання адміністративних послуг тощо, про що свідчить його діюча структура, наявність у ній територіальних органів, відомчих установ та організацій, що, в свою чергу, не відповідає вимогам до формування структури апарату такого органу, відповідно до яких такі струк-

турні підрозділи утворюються лише тоді, коли відповідні функції не можуть бути передані іншим органам виконавчої влади, суб'єктам владних повноважень.

З урахуванням проведеної реформи органів внутрішніх справ, аналізу зарубіжного досвіду європейських країн, подальші дослідження цієї проблематики полягатимуть у розробці правових засад комплексного функціонального

обстеження повноважень Міністерства внутрішніх справ, відповідних центральних органів виконавчої влади щодо віднесення до їх відання тих чи інших функцій стратегічних (формування державної політики), адміністративних (реалізація такої політики) та сервісних відповідно до норм національного законодавства та обраного курсу вступу до Європейського Союзу.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Чужиков В. Регіональна політика Європейського Союзу: підручник. Київ: КНЕУ, 2016. 495 с.
2. Мельтюхова Н. Розвиток публічного адміністрування в Україні. Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квітня 2015 р. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2015. 400 с.
3. Кузьменко О.В. Курс адміністративного права України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 820 с.
4. Osborne, S. (2006). The New Public Governance Public Management Review, 8, 377-387
5. Доля JI .М. Організація управління в системі МВС України в сучасних умовах. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 1. С. 76-79.
6. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. *Голос України* від 09.04.2011. № 65.
7. Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ Естонії : URL : <https://www.siseministeerium.ee/en/ministry-and-contacts/organisation>
8. Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ Чехії : URL : <https://www.mvcr.cz/mvcren/article/organisation-620896.aspx>
9. Офіційний сайт Міністерства юстиції та громадської безпеки Норвегії : URL : <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/avdelinger/id490/>
10. Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ Фінляндії : URL : <https://intermin.fi/ministerio/johto-ja-organisaatio>