

УДК 351.741 (477)'06

І.В. Бойко,
старший науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ

УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ МВС УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ¹

У статті розглянуто удосконалення організації управлінської діяльності системи МВС на сучасному етапі на таких рівнях управління, як стратегічний, оперативний і тактичний, історичний аспект розвитку управління в ОВС, а також законодавче й нормативно-правове регулювання організації управління, контроль та інспектування за реалізацією виконання рішень, взаємодія між органами внутрішніх справ.

Управлінська діяльність в органах системи МВС України як особливого різновиду державного управління, впливає з його соціальної функції, спрямованої на упорядкування процесів розвитку цих органів в інтересах всього суспільства шляхом узгодження різноманітних вимог, потреб та форм діяльності в правоохоронній і правозабезпечувальній діяльності механізму державного апарату. Система МВС України характеризується внутрішньою цілісністю й автономністю функціонування, що забезпечує організацію управління виконання органами, підрозділами та службами функцій у сфері внутрішньої безпеки держави.

Матеріали викладені з метою удосконалення законодавчого та нормативно-правового регулювання організації управлінської діяльності системи МВС на сучасному етапі, шляхом прийняття управлінських рішень і контролю за реалізацією їх виконання та інспектування і регулювання процесу виконання прийнятих рішень.

Ключові слова: *удосконалення, законодавство, нормативно-правові акти, регулювання, організація, управлінська діяльність, органи, система МВС, історичний аспект, сфера, внутрішня безпека держави, взаємодія, прийняття рішень, реалізація, контроль, керованість, інспектування, виконання.*

В статье рассмотрено усовершенствование организации управленческой деятельности системы МВД на современном этапе, на таких уровнях управления как стратегический, оперативный и тактический, исторический аспект развития управления в ОВС, а также законодательное и нормативно-правовое регулирование организации управления, контроль и инспектирование за реализацией выполнения решений, взаимодействие между органами внутренних дел.

Управленческая деятельность в органах системы МВД Украины как особой разновидностью государственного управления, влияет из его социальной функции, направленной на упорядочивание процессов развития этих органов в интересах всего общества путем согласования разнообразных требований, потребностей и форм деятельности в правоохранительной и правообеспечительной деятельности механизма государственного аппарата. Система МВД Украины

¹ Продовження в наступному номері.

характеризується внутрішньої цілісністю і автономністю функціонування, которое забезпечує організацію управління виконання органами, підрозділеннями і службами функцій в сфері внутрішньої безпеки держави.

Матеріали, изложенные с целью усовершенствования законодательного и нормативно-правового регулирования организации управленческой деятельности системы МВД на современном этапе, путем принятия управленческих решений и контроля за реализацией их выполнения и инспектирования и регулирования процесса выполнения принятых решений.

Ключевые слова: *усовершенствование, законодательство, нормативно-правовые акты, регулирование, организация, управленческая деятельность, органы, система МВД, исторический аспект, сфера, внутренняя безопасность государства, взаимодействие, принятие решений, реализация, контроль, управляемость, инспекция, выполнение.*

In paper the improvement of an organization of administrative activity of the system MIA is considered at the modern stage, on such levels of management as strategic, operative and tactical, historical aspect of the development of management in the organs of Internal Affairs, and also legislative and normatively-legal adjusting of organization of management, control and inspection after realization of implementation of decisions, cooperation between the organs of internal affairs.

Administrative activity in the organs of the system MIA Ukraine as a special variety of state administration, results from its social function, sent to the arrangement of processes of development of these organs in interests of all society by the concordance of various requirements, necessities and forms of activity in law-enforcement and law enforcement activity of mechanism of state machine. System MIA Ukraine is characterized by internal integrity and noninteraction of functioning providing an organization of management of implementation organs, by subdivisions and services of functions in the field of internal safety.

Materials are the improvements of the legislative and normatively-legal adjusting of organization of administrative activity of the system MIA expounded with an aim at the modern stage, by taking of administrative decisions and control for the realization of their implementation, inspection and adjusting of process of implementation of made decisions.

Keywords: *improvement, legislation, normatively-legal acts, adjusting, organization, administrative activity, organs, system MIA, historical aspect, sphere, internal safety of the state, co-operation, making decision, realization, control, dirigibility, inspection, implementation.*

У період демократичних перетворень суспільного життя, першочерговими постають питання становлення України як правової держави [1], тому реформування державних інститутів, і, в першу чергу, Міністерства внутрішніх справ України як центрального органу виконавчої влади у правоохоронній сфері, є нагальним завданням при проведенні адміністративної реформи.

МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах: забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, забезпечення законності, публічної безпеки і порядку, протидії злочинності, надання в межах, визначених законом, поліцейських послуг та інших послуг; захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної

безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності; захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; цивільного захисту, міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. МВС також є суб'єктом забезпечення національної безпеки (відповідно до статті 4 Закону України від 19 червня 2003 р. № 964-IV “Про основи національної безпеки України”). Крім МВС, центральні органи виконавчої влади, такі як Національна поліція України; Державна прикордонна служба України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Державна міграційна служба України (далі – ЦОВВ), діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України відповідно до чинного законодавства, також є суб'єктами національної безпеки України.

Рівень забезпечення національної безпеки України залежить, насамперед, від ефективності функціонування відповідних центральних органів виконавчої та державної влади, чіткого розподілу відповідальності й повноважень у визначених сферах діяльності та налагодженої взаємодії між ними.

Водночас багатоманітність сучасного світу, який постійно змінюється, вимагає максимально дозволеного упорядкування й організації управління з метою взаємодії апарату органів, підрозділів системи МВС України та ЦОВВ, а отже, – певної системності, тому системність можна вважати об'єктивною властивістю, яка існує незалежно від уявлень її співробітників.

У вітчизняній науці питання про систему Міністерства внутрішніх справ України є питанням про його структуру та організацію управлінської діяльності щодо *керованості апарату в цілому, так і органів зокрема*. Категорія системи МВС України акцентує увагу на тому, що система складається з певних елементів, які пов'язані між собою, а їхня взаємодія породжує нові (інтегральні) якості: лише разом вони можуть забезпечити *організацію управління виконання апаратом, так і органами, підрозділами та службами функцій у сфері внутрішньої безпеки держави* з підтримання правопорядку в країні та гарантування людині та громадянину свобод. Крім цього, структура системи МВС України є відображенням внутрішньої побудови системи і зв'язку між його елементами. Визначальну роль у формування й функціонуванні структури системи МВС України відіграє людське начало – суб'єкт управління системи, її керівник.

Отже, на нашу думку, система МВС України – *є упорядкованою сукупністю елементів, які взаємопов'язані та взаємодіють один з одним, має відносну самостійність й органічну єдність, характеризується внутрішньою цілісністю й автономністю функціонування, що забезпечує організацію управління виконання апаратом, так і органами, підрозділами та службами функцій у сфері внутрішньої безпеки держави щодо підтримання правопорядку в державі й гарантування людині та громадянину свобод, і породжує нову якість, що не притаманна окремо взятим її елементам*.

Загальновідомо, що наразі органи системи МВС України та ЦОВВ не повною мірою відповідають вимогам сьогодення і виконують завдання, визначені чинним законодавством. Незважаючи на певні позитивні зрушення, криміногенна ситуація в державі та регіонах України залишається складною. Так, за 12 місяців минулого року в Україні було зареєстровано 592 604 кримінальних порушення, це на 27 422 більше, ніж у 2015 році. Суттєво зросла кількість тяжких злочинів: з облікованих 177 855 у 2015 році до 213 521 – у 2016 році, що на 35 666 (або на 20 %) більше. Переважна кількість злочинів вчинялася в містах та селищах міського

типу – 461 798. Найпоширенішими в минулому році, так само як у 2015-му, були злочини проти власності – 405 549 правопорушень, зокрема з них – 312 тисяч – це крадіжки, 46 019 – шахрайство та 27 119 – грабежі. Ці дані вказані в річному звіті про рівень злочинності в державі за 2016 рік, оприлюдненому Генеральною прокуратурою України [2].

Отже, злочинність негативно впливає на життєдіяльність усього суспільства і держави, набуваючи характеру реальної загрози національній безпеці країни. Існування цього явища зумовлено багатьма причинами, головними з яких слід вважати відсутність концептуального підходу до питання функціонування правоохоронних органів та ефективної правової політики з боку держави, а також низького рівня стану організації управлінської діяльності щодо керованості органів системи МВС України і особливо ЦОВВ в умовах реформування системи МВС на сучасному етапі. А це, в свою чергу, передбачає вдосконалення управлінської діяльності в системі органів МВС України, так і ЦОВВ.

До основних напрямів удосконалення управлінської діяльності в органах системи МВС України, так і ЦОВВ на сучасному етапі слід віднести:

- удосконалення законодавчого, нормативно-правового, організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення їх діяльності;
- втілення передового зарубіжного і вітчизняного досвіду, новітніх технологій у діяльність органів (апарату) системи МВС України та ЦОВВ;
- формування органів системи МВС України і ЦОВВ як головних суб'єктів забезпечення внутрішньої безпеки держави;
- розширення участі населення та громадських формувань у правоохоронній діяльності щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, захисту державного кордону тощо;
- удосконалення організації управлінської діяльності щодо керованості органів системи МВС України і, в першу чергу, керованості Міністром внутрішніх справ України ЦОВВ, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України відповідно до чинного законодавства.

Аналізуючи історію розвитку діяльності органів внутрішніх справ Української Радянської Соціалістичної Республіки, слід зазначити, що *система управління органів внутрішніх справ Української РСР* складалася із неоднорідних компонентів, специфічних у фундаментальному та організаційному відношенні. У збільшеному вигляді такими компонентами (в цьому разі – підсистемами) були: міліція, слідчі апарати, установи виконання покарань, пожежна охорона, внутрішні війська, що функціонували і були структуровані згідно з особливостями виконуваних ними завдань, функцій та методів, які при цьому використовувалися.

Водночас правовою основою структурної побудови МВС УРСР, яка діяла в 70–90-х рр. ХХ ст., була постанова Ради Міністрів УРСР “Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ Української РСР” від 08.09.1972 № 425, якою було затверджено Положення про МВС УРСР [3]. На основі постанови Ради Міністрів УРСР наказом Міністра внутрішніх справ УРСР від 22.09.1972 № 180 було затверджено Положення про Міністерство внутрішніх справ Української РСР. У наказі вимагалось від начальників управлінь та відділів міністерства суворо керуватися у своїй діяльності нормами, закладеними в Положенні МВС УРСР, та переглянути положення про управління та самостійні відділи Міністерства й привести їх у відповідність із Положенням МВС, висловивши в разі необхідності пропозиції про внесення змін та доповнень до положень про управління та відділи, подавши їх на затвердження колегії МВС УРСР [4].

При цьому, саме з прийняттям зазначених постанови та наказу МВС були пов'язані зміни в правовому забезпеченні організації управління діяльністю МВС УРСР, так і в системі міністерства. Водночас зауважимо, що Положення про МВС УРСР від 08.09.1972 за змістом повністю збігалось з Положенням про МВС СРСР від 16.06.1972 [5]. Разом з тим, у попередні періоди структура як союзного, так і республіканських МВС, зокрема, і МВС УРСР була застарілою і будувалась за зональним принципом управління [6, с. 151]. І саме наприкінці 60-х – на початку 70-х рр. минулого століття розпочалась структурна перебудова усієї системи Міністерства внутрішніх справ СРСР та міністерств внутрішніх справ союзних республік, зокрема, і МВС Української РСР, що було пов'язано з призначенням М.О. Щолокова – Міністром внутрішніх справ СРСР (1966 р.) [6, с. 127]. До початку структурної перебудови Міністерства внутрішніх справ Української РСР основна управлінська функція з керівництва оперативними, адміністративними і стройовими підрозділами та службами належала Головному управлінню міліції. Будувалось таке керівництво за *зональним принципом*, а структурна перебудова ґрунтувалася *на галузевому принципі управління* і проводилась вона згідно з управлінською професійною спеціалізацією шляхом утворення спеціалізованих управлінь міліцейських підрозділів та служб [6, с. 151–152].

У результаті структурної перебудови у складі МВС УРСР (станом на 1975 р.) були утворені, зокрема: штаб, секретаріат; *управління*: кадрів; адміністративної служби міліції; кримінального розшук; по боротьбі з розкраданням соціалістичної власності; оперативно-технічне управління; державної автоінспекції; позавідомчої охорони, слідче управління; внутрішніх військ; пожежної охорони; Головне управління виправно-трудових установ; фінансово-планове управління; господарче управління; капітального будівництва; Південно-західне окружне управління матеріально-технічного і військового постачання; *відділи*: оперативної служби; дізнання; транспортної міліції; політико-виховної роботи; військово-мобілізаційної роботи і цивільної оборони; спеціальних перевезень; другий спеціальний відділ тощо [7].

У системі апаратів управління прийнято було виділяти три основних рівні: стратегічний, оперативний і тактичний.

На *стратегічному рівні управління*, виходячи із установок та вимог вищих органів державної влади, розробляються та приймаються важливіші рішення за всіма напрямками організації функціонування та удосконалення системи органів внутрішніх справ. Виконання таких рішень забезпечується шляхом централізованого керівництва цією системою апаратом МВС України.

Оперативний рівень управління характеризувався повсякденним управлінням підлеглими органами та службами, що спрямований був на здійснення постанов Верховної Ради Української РСР, Ради Міністрів УРСР, місцевих органів виконавчої влади, МВС УРСР з урахуванням соціально-економічних, географічних, а також кримінологічних особливостей обслуговуваних регіонів. Цей рівень представляли Головні управління і управління в Автономній Республіці Крим, областях та на транспортних магістралях.

Тактичний рівень управління передбачав безпосереднє здійснення функцій у сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, боротьби зі злочинністю, проведення в життя рішень вищестоящих органів. До вказаного рівня належали органи внутрішніх справ міст, районів та лінійних дільниць транспортних магістралей.

Для МВС УРСР головним напрямом діяльності було *стратегічне управління* системою. Водночас у діяльності центрального апарату були елементи повсякденного оперативного управління обласними і транспортними управліннями МВС. Силами співробітників апарату МВС УРСР здійснювалося на місцях і тактичне управління в екстремальних ситуаціях, при розкритті, розслідуванні особливо складних злочинів і за інших неординарних обставин.

Для посилення *взаємодії* між органами внутрішніх справ характерна була розгалужена система, так звана мережа зовнішніх та внутрішніх інформаційних зв'язків, яка забезпечувала, зокрема: передачу інформація як управлінської, так і повідомчої між органами системи МВС УРСР, з одного боку, і вищестоящими органами державної влади – з іншого, а також між апаратами управління і відповідними системами; взаємний інформаційний обмін між органами внутрішніх справ та іншими відомствами і громадськими організаціями; здійснення інформування вказаного характеру між керівництвом органу та іншими управлінськими ланками за допомогою циркуляру; обмін інформацією між Головними управліннями – управліннями – відділами служб органів; здійснення інформування між Головними управліннями – управліннями – відділами служб та їх підрозділами на нижчестоящих рівнях за допомогою циркуляру тощо.

Треба зазначити, що інформаційний обмін системи МВС УРСР з державними органами, що інформувалися у сфері забезпечення внутрішньої безпеки та правопорядку в державі носив обов'язковий характер, а з іншими відомствами і тим більш громадськими організаціями він був необов'язковий і носив лише частковий характер. Ось чому це приводило до засекречування майже всієї діяльності органів внутрішніх справ Української РСР. Тому органи внутрішніх справ приховували від громадськості статистичні дані про стан злочинності та окремі проблеми боротьби з нею.

Ієрархічність побудови системи органів внутрішніх справ виразно виявляється в тому, що усі утворюючі її територіальні підсистеми були суб'єктами і об'єктами управління водночас. Кожна з цих підсистем входила в більшу, або управляючу систему і містила меншу, або керовану систему. *Ієрархія системності органів внутрішніх справ системи МВС Української РСР*, на нашу думку, була трирівнева і мала такий вигляд:

I рівень – *Міністерство внутрішніх справ Української РСР*;

II рівень – *управління, а згодом Головні управління МВС УРСР в Автономній Республіці Крим, м. Києві, Київської області; управління МВС УРСР в областях і на транспортних магістралях*;

III рівень – *міськрайлінограниці внутрішніх справ*.

Організаційна структура центрального апарату МВС УРСР складалася з таких елементів, зокрема: керівництво МВС, апарат Міністра, штаб, а згодом Головний штаб, галузеві та функціональні управління, Головні управління, управління та відділи.

Провідна роль у структурних елементах належала *керівництву МВС УРСР*, до складу якого входили: Міністр внутрішніх справ УРСР, його перший заступник, заступники та колегія Міністерства.

Міністр внутрішніх справ УРСР *керував Міністерством*, ніс персональну відповідальність перед Міністром внутрішніх справ СРСР та Радою Міністрів УРСР за розроблення і реалізацією державної політики у сфері внутрішньої безпеки щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, боротьби зі злочинністю, виконання Міністерством своїх завдань і функцій.

Визначальним заходом в удосконаленні організації управління МВС УРСР стало утворення в складі міністерства СРСР, а згодом у Міністерстві внутрішніх справ УРСР, а також обласних, міських, районних управліннях (відділах) внутрішніх справ – штабних підрозділів. Спочатку (з жовтня 1966 р.) це були *контрольно-інспекторські відділи Міністерства*, з травня 1968 р. перейменовані в *організаційні-інспекторські управління*, а в обласних, міських, районних управліннях внутрішніх справ – у відповідні відділи (відділення). У 1971 р. організаційно-інспекторське управління МВС СРСР було реорганізовано в штаб [9]. Упродовж 1971–1972 рр. штабні підрозділи були утворені в МВС УРСР *та управліннях внутрішніх справ на місцях* [10, с. 144]. Тоді ж були розроблені й затверджені *Положення про штаби*. Відповідно до зазначеного Положення на штаби були покладені такі завдання: оперативне забезпечення здійснення управління керівництвом міністерства заходів з удосконалення організаційно-управлінської та оперативно-службової діяльності; поточне й перспективне планування роботи міністерства (управління) та колегії, контроль за виконання планів; забезпечення узгодженої діяльності МВС, УВС і галузевих служб у вирішенні комплексного використання сил і засобів; комплексне інспектування органів МВС УРСР; організація узагальнення та впровадження вітчизняного й зарубіжного досвіду та наукових основ управління, організація нормотворчої діяльності; організація підготовки керівного складу в галузі управління силами та засобами; підготовка штабних кадрів [6, с. 164].

Таким чином, викладене дає підстави для таких висновків, *по-перше*, основними і важливими функціями штабів МВС УРСР були – *управлінська, контрольна та комплексного інспектування* як самих органів, підрозділів та служб апарату МВС УРСР, так і УВС областей та міськрайлінорганів внутрішніх справ. *Штабні підрозділи* (головні управління, управління, відділи, відділення) *мали право контролювати діяльність усіх органів, підрозділів і служб знизу доверху*. У структурі штабів були контрольне та організаційно-інспекторське управління, на які й покладался контроль за роботою органів внутрішніх справ. Отже, завдяки створенню штабних підрозділів органів внутрішніх справ, організація управлінської діяльності в апаратів системи МВС УРСР, так діяльність апаратів ГУВС в Автономній Республіці Крим, м. Києва і Київської області, УВС областей були на той час керовані знизу доверху.

По-друге, практично Міністерство внутрішніх справ Української РСР (до жовтня 2015 р.) здійснювало керівництво у двох головних формах: 1) *централізоване керівництво*; 2) *безпосереднє оперативне управління*.

Суть *централізованого керівництва* полягає, зокрема, у: керівній діяльності щодо найважливіших питань роботи органів внутрішніх справ; визначенні головних її напрямів; вдосконаленні системи управління і організації праці; виданні відомчих нормативних актів; веденні обліку та розподілу людських і матеріально-технічних ресурсів; здійсненні координуючих, контролюючих функцій, а також інспектуванні; вивченні, узагальненні та розповсюдженні передового досвіду організації охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю; установленні на основі законодавства України порядку та методики оперативно-службової і організаційної діяльності ОВС. Функції *оперативного управління* реалізувалися, як правило, відносно безпосередньо підлеглих органів, служб, установ і організацій. Безпосереднє оперативне управління здійснювалося МВС України у випадках його прямого управлінського зв'язку з підлеглими органами внутрішніх справ усіх рівнів і на всій території України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996. № 30. Ст. 141.
2. Генеральна прокуратура України. Статистична інформація. URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html> (дата звернення 18.10.2017).
3. Про затвердження Положення про Міністерство Української РСР: затв. Постановою Ради Міністрів Української РСР від 08.09.1972. № 425. Звід законів Української РСР. – Київ: Політвидав. України. 1982. Т. 8. С. 349–355.
4. З оголошенням Положення про Міністерство внутрішніх справ Української РСР: наказ МВС УРСР від 22.09.1972. № 180. Державний архів МВС України. Ф. 16. Оп.1. Спр. 691. Арк. 12–13.
5. Положение о Министерстве внутренних дел СССР: утвер. Постановлением Совета Министров СССР от 16.07.1972. № 452. Свод законов СССР. Москва. Политиздат. 1985. Т. 10 С. 281–287.
6. *Брежнев М.А.* Министр Щелоков. Москва, 2011. 541 с.
7. О распределении обязанностей по руководству управлениями, отделами министерства и утверждения функциональных обязанностей заместителей министра внутренних дел УССР: приказ МВД УССР от 08.09.1975. Державний архів МВС України. Ф. 46. Спр. 768. Арк. 4–7.
8. История советской милиции: в 2 т. под. ред. Н.А. Щелокова. Москва, 1977. Т. 2. Советская милиция в период социализма (1935–1977 гг). Арк. 175.
9. С объявлением Положения о Министерстве внутренних дел СССР: утвер. Постановлением Совета Министров СССР от 16.06.1972 № 452: Приказ МВД СССР № 210–1972. Москва, 1972. 32 с.
10. Мліція України: історичний нарис, портрети, події. за ред. Ю.О. Смірнова: колектив авт.: Ю.О. Смірнов, П.П. Михайличенко, О.Д. Святоцький, М.І. Ануфрієв. Київ: Видавничий дім “Ін Юре”, 2002. 798 с.

Отримано 23.10.2017