

УДК 351.741 (477) 06

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

## УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ МВС УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ<sup>1</sup>

*У статті розглянуто вдосконалення організації управлінської діяльності системи МВС на сучасному етапі, а також законодавче й нормативно-правове регулювання організації управління, контроль та інспектування за реалізацією виконання рішень.*

*Проведено аналіз управлінської діяльності в органах та підрозділах системи МВС України як особливого різновиду державного управління. Зроблено висновок про те, що система МВС України характеризується внутрішньою цілісністю й автономністю функціонування, що забезпечує організацію управління виконанням органами, підрозділами та службами функцій у сфері внутрішньої безпеки держави. Запропоновано вдосконалення законодавчого та нормативно-правового регулювання організації управлінської діяльності системи МВС шляхом прийняття управлінських рішень та контролю за реалізацією їх виконання та інспектування й регулювання процесу виконання прийнятих рішень.*

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

*В статье рассмотрено усовершенствование организации управленческой деятельности системы МВД на современном этапе, а также законодательное и нормативно-правовое регулирование организации управления, контроль и инспектирование за реализацией выполнения решений.*

*Проанализирована управленческая деятельность в органах системы МВД Украины как особая разновидность государственного управления. Сделан вывод, что система МВД Украины характеризуется внутренней целостностью и автономностью функционирования, которые обеспечивают организацию управления выполнения органами, подразделениями и службами функций в сфере внутренней безопасности государства. Предложено усовершенствование законодательного и нормативно-правового регулирования организации управленческой деятельности системы МВД на современном этапе путем принятия управленческих решений и контроля за реализацией их выполнения, а также инспектирования и регулирования процесса выполнения принятых решений.*

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

*The article deals with the improvement of the organization of administrative activities of the Ministry of Internal Affairs system at the present stage, as well as*

<sup>1</sup> Закінчення. Початок у попередньому номері.

*legislative and regulatory regulation of the organization of management, control and inspection of the implementation of the decisions, interaction between the bodies of internal affairs.*

*The analysis of management activity in the organs and units of the system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine as a special kind of public administration was conducted. It is concluded that the system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is characterized by internal integrity and autonomy of functioning, which ensures the organization of the management of the implementation of functions of the bodies, divisions and services functions in the field of internal security of the state. The author proposes to improve the legislative and regulatory regulation of the organization of management activities of the Ministry of Internal Affairs through the adoption of managerial decisions and control over the implementation of their implementation and inspection and regulation of the process of implementation of the decisions.*

**Keywords:** *improvement, legislation, regulatory acts, regulation, organization, management activity, bodies, system of Ministry of Internal Affairs, sphere, internal security of the state, interaction, decision-making, implementation, control, management, inspection, execution.*

Після набрання чинності Законом України від 02.07.2015 № 580-VIII “Про Національну поліцію” та перетворення міліції на поліцію [1] Міністерство внутрішніх справ України як центральний орган управління фактично трансформувалося в апарат Міністерства внутрішніх справ України, який згідно з наказом МВС від 06.11.2015 № 1389 (у редакції наказу МВС від 1 травня 2016 року № 349) складається з керівництва МВС (*першого* заступника Міністра та *трьох* заступників Міністра, а також *Державного секретаря* МВС України), патронатної служби, *12 департаментів, 10 управлінь* (у.т.ч. охорони здоров'я та реабілітації), *2 відділів* (впровадження реформ; мобільної роботи та організації бронювання).

До системи МВС України також входять 8 навчальних закладів, 2 науково-дослідні установи, головний сервісний центр МВС як міжрегіональний територіальний орган з надання сервісних послуг МВС, а також територіальні органи з надання сервісних послуг МВС (регіональні сервісні центри в областях та м. Києві) [2].

Слід зазначити, що постановою Кабінету Міністрів України “Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів” від 05.04.2014 № 85 затверджено граничну чисельність працівників апарату МВС України, що становить 2650, із них державних службовців – 697 працівників [3].

Діяльність ЦОВВ – Національної поліції України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби України спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України відповідно до чинного законодавства. Водночас відповідно до *ч. 1 ст. 8* Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI “Про центральні органи виконавчої влади”, Міністр як член Кабінету Міністрів України здійснює повноваження, визначені Законом України від 27.02.2014 № 794-VII “Про Кабінет Міністрів України”, *в тому числі діяльності ЦОВВ*, що спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра [4].

Слід зазначити, що Верховна Рада України прийняла у другому читанні проект закону України від 02.07.2017 № 579-VI “Про органи внутрішніх справ”

II, а 14.07.2017 Головою Верховної Ради України зазначений законопроект був підписаний та направлений на розгляд Президенту України. У статті 4 законопроекту вказано, що *до системи органів внутрішніх справ входять:*

1) Міністерство внутрішніх справ України;

2) центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України: Національна поліція України, яка служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку; Державна прикордонна служба України, яка реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; Державна міграційна служба України, яка реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів; Державна служба України з надзвичайних ситуацій, яка реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, 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, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності тощо [5].

Отже, з прийняттям зазначеного законопроекту до системи МВС України входили б і ЦОВВ, тому система МВС України була б забезпечена *організаційною єдністю і ефективною керованістю.*

Але, на жаль, цього не сталося у зв'язку з тим, що Президент України наклав вето на законопроект “Про органи внутрішніх справ” від 02.07.2017 № 579-VIII, визнавши його таким, що не відповідає Конституції та іншим законам України, створює загрози національній безпеці і обороноздатності держави, не відповідає стандартам демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів держави.

На нашу думку, нині апарату МВС України необхідно розробити новий *проект закону України “Про Міністерство внутрішніх справ України”* та подати його на затвердження до Кабінету Міністрів України. У нормах нового законопроекту необхідно чітко прописати, що до органів системи МВС України входять: Національна поліція, Державна служби з надзвичайних ситуацій, Державна прикордонна служба, Державна міграційна служба. А також внести відповідні зміни до законів України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17.03.2011 № 3166-VI та “Про Кабінет Міністрів України” від 27.02.2014 № 794-VII.

Слід зазначити, що 15 листопада 2017 року Кабінет Міністрів України затвердив проект “*Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ до 2020 року*”, яку підготували МВС, Національна поліція, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Державна прикордонна служба, Національна гвардія, Державна міграційна служба України та Консультативна місія ЄС в Україні (EUAM Ukraine). Стратегією визначено *сім основних пріоритетів:* 1) безпечне середовище та протидія злочинності; 2) дотримання прав і свобод людини органами системи МВС; 3) ефективне інтегроване управління кордонами і збалансована міграційна політика; 4) якість і доступність послуг; 5) ефективне врядування; 6) прозорість і підзвітність; 7) розвиток кадрового потенціалу та соціальний захист працівників [6].

Отже, проект “Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року” є вектором розвитку всіх органів системи МВС як

невід'ємної системи сектору національної безпеки (у т.ч. і внутрішньої безпеки) та оборони України.

Викладене дає підстави для таких висновків: *по-перше*, як бачимо зі структури апарату МВС, вона цілком нова і повністю відрізняється від тієї структури МВС, яка існувала до початку реформи. Якщо раніше головним (провідним) підрозділом центрального апарату МВС України у сфері організації управлінської роботи органів і підрозділів внутрішніх справ, координації та узгодження їх дій був *Головний штаб МВС України*, то нині основна робота в Міністерстві щодо здійснення моніторингу стану публічної безпеки та правопорядку, аналізу і узагальнення результатів та ефективності виконання завдань та функцій ЦОВВ покладається на Департамент формування політики щодо підконтрольних Міністрові органів влади та моніторингу, Департамент аналітичної роботи та організації управління, Департамент організаційно-апаратної роботи Міністерства МВС України.

*По-друге*, від зміни статусу та структури МВС змінюється й сама управлінська діяльність Міністерства. Слід зауважити, що на сьогодні з управлінського циклу Міністерства, що складається з визначення мети (прогноз, стратегія дії, завдання, планування), прийняття рішення (виявлення проблемних питань, обґрунтування варіантів дій, вибір оптимального варіанту, затвердження рішення), *реалізації, контролю та інспектування*, випала одна основна ланка – контроль за реалізацією виконання рішень ЦОВВ, *тобто організація управління щодо інспектування та регулювання процесу виконання рішень*. Наразі у МВС України акцент робиться на аналітичну, моніторингову роботу, роботу щодо взаємодії ЦОВВ, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. Переважно ці функції покладено на Департамент формування політики щодо підконтрольних Міністрові органів влади та моніторингу, Департамент аналітичної роботи та організації управління і Департамент організаційно-апаратної роботи Міністерства МВС України.

*По-третє, управління в системі МВС України та ЦОВВ* можна визначити як особливий вид діяльності органів системи МВС України та ЦОВВ, їх апаратів, підпорядкованих їм органів, підрозділів і служб та спеціально призначених посадових осіб з упорядкування цих органів та забезпечення їх оптимального функціонування і розвитку. Виконання важливих рішень за всіма напрямками організації функціонування й удосконалення управлінської, оперативної-службової діяльності органів (апарату) системи МВС України та ЦОВВ, забезпечення їх ефективного централізованого управління (керування), вирішення завдань у сфері внутрішньої безпеки щодо охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, публічної безпеки і порядку, захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, а також гідрометеорологічної діяльності, міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців тощо.

*По-четверте*, нині чинні нормативно-правові акти, що регламентують окремі питання взаємодії органів (апарат) системи МВС та ЦОВВ, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, не завжди спроможні належним чином впливати на ефективність їх спільної діяльності. Тому, з метою налагодження та забезпечення ефективної взаємодії між органами (апаратом) системи МВС та ЦОВВ необхідно чітко визначити та нормативно затвердити організацію взаємодії та координації діяльності

системи МВС із зазначеними службами, утворити у складі Департаменту формування політики щодо підконтрольних Міністрові органів влади та моніторингу управління взаємодії за діяльністю системи МВС України та ЦОВВ і наділити його такими повноваженнями, завдяки яким вживалися б дієві заходи щодо підвищення ефективності взаємодії діяльності системи МВС України та ЦОВВ.

Отже, вважаємо за доцільне *розробити та затвердити наказом МВС України Порядок взаємодії органів системи Міністерства внутрішніх справ України з ЦОВВ*, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. Такий Порядок має забезпечити міжвідомчу регламентацію основних питань взаємодії та передбачати:

- підготовку проектів актів Кабінету Міністрів України;
- погодження проектів нормативно-правових актів, розроблених іншими центральними органами виконавчої влади;
- підготовку проектів наказів Міністерства внутрішніх справ України;
- визначення пріоритетів діяльності органів та підрозділів;
- контроль за реалізацією службами та їх територіальними органами, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління, державної політики у відповідних сферах;
- скасування актів;
- порядок обміну інформацією між *управлінням та службами*.

*По-п'яте*, з метою забезпечення організаційної єдності і ефективного централізованого управління та керованості органами (апаратом) системи МВС України та ЦОВВ, *підпорядкованих їм органів, підрозділів та служб* у Департаменті аналітичної роботи та організації управління Міністерства внутрішніх справ України наказом МВС України створити управління з контролю та інспектування органів системи МВС України та ЦОВВ.

Департаментом аналітичної роботи та організації управління МВС України розробити та подати на затвердження Міністрові внутрішніх справ України наказ МВС України *“Про затвердження Інструкції з організації та здійснення перевірок (інспекційних, цільових, контрольних) за реалізацією діяльності органів (апарату) системи МВС України закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, а також ЦОВВ, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України”*.

У нормах наказу обов'язково прописати *“контроль та інспектування ЦОВВ – Національної поліції України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної прикордонної служби України, Державної міграційної служби України здійснюється сумісно працівниками управління з контролю та інспектування органів системи МВС України та ЦОВВ Департаменту аналітичної роботи та організації управління МВС України та працівниками ЦОВВ за відповідним наказом Міністра внутрішніх справ України”*

Таким чином, природа управлінської діяльності в органах системи МВС України та ЦОВВ 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. Такий підхід до визначення соціально-управлінської природи діяльності органів структур та підрозділів системи МВС України та ЦОВВ означає, зокрема: 1) об'єктивну зумовленість і правозабезпеченість

планованих дій; 2) узгодженість масштабів планованих заходів з обсягом реальних ресурсів; 3) вибір заходів впливу на конкретну ситуацію; 4) *всебічний контроль виконання запланованих рішень виключно з точки зору досягнення передбачуваних результатів.*

Сьогодні механізм формування і реалізації управлінської діяльності органів системи МВС та ЦОВВ може бути представлений єдиним ланцюгом взаємопов'язаних суспільних явищ: правоохоронні потреби й інтереси учасників суспільних відносин – цілі органів, підрозділів та служб системи МВС України та ЦОВВ – рішення та дії в цій сфері – результати.

Водночас удосконалення управлінської діяльності органів і підрозділів у системі МВС як МВС України, так і ЦОВВ щодо організації побудови сучасної системи управління в зазначених органах та підрозділах, визначення змісту управлінської діяльності, суб'єкта управління, функцій і завдань об'єкта управління повинні здійснюватись таким чином, щоб досягнення цілей управління в цій сфері правоохоронної діяльності держави відбувалось за найменших витрат сил, засобів і часу. Управління в органах системи МВС має здійснюватись раціонально і ефективно.

До критеріїв ефективності в цьому випадку слід віднести *розміри витрат, терміни та якість виконання завдань і досягнення поставлених цілей та виконання рішень.* Вимоги ефективного управління полягають, у першу чергу, в розробці різних варіантів рішень, їх співставленні й виборі найоптимальнішого з них. У зв'язку з цим, вибір оптимального рішення має здійснюватись з урахуванням таких вимог: максимальне використання досягнень науки; реальність та об'єктивність; забезпеченість необхідними ресурсами; органічна поєднаність усіх рішень; комплексність; динамічність; узагальнення, врахування й використання провідного нормативно-правового зарубіжного і національного досвіду.

Отже, соціальну ефективність організації і функціонування керованих об'єктів стосовно управлінської діяльності в органах (апараті) системи МВС України та ЦОВВ слід визначати як за кінцевим результатом об'єкта, характеризуючому їх внутрішню життєдіяльність, так і за тим, як цей кінцевий результат вписується в запити суспільства, задовольняє, забезпечує їх чи навпаки. Для суспільства і учасників суспільних відносин не важлива сама по собі діяльність того чи іншого управлінського об'єкта в органах системи МВС України та ЦОВВ, їх підрозділах та службах, ефективна вона чи ні – їх турбують їхні власні права, свободи, інтереси, а також використання коштів платників податків конкретними правоохоронними органами держави, скажімо МВС України.

Критерії загальної соціальної ефективності організації управлінської діяльності в органах системи МВС України та ЦОВВ полягають, зокрема:

- в ступені відповідності напрямів, змісту та результатів діяльності суб'єктів і об'єктів управління тим соціальним параметрам, які визначені функціями і статусом кожного органу, підрозділу, служби чи посадової особи;
- в законності рішень та дій відповідних управлінських структур і співробітників;
- у мірі врахування і вираження в управлінських правоохоронних рішеннях та діях глибинних та комплексних потреб, інтересів, цілей людей;
- у мірі суспільної авторитетності рішень та дій суб'єктів і об'єктів управлінської діяльності в системі МВС України та ЦОВВ;
- у правдивості і доцільності управлінської інформації, яка видається управлінськими структурами і посадовими особами органів, підрозділів та служб системи МВС України та ЦОВВ.

Дійсно, процес удосконалення організації управлінської діяльності в органах, підрозділах системи МВС України та ЦОВВ на сучасному етапі має здійснюватись безперервно. У цьому процесі необхідні механізми, які б забезпечували самовдосконалення його компонентів, застосовуваних форм і методів: а) потрібно, щоб цей процес органічно був пов'язаний з основними напрямками і програмами економічного і соціального розвитку нашої держави, був чітко визначеним за цілями, принципами, предметом і джерелом; б) мають суворо додержуватись і забезпечуватись такі принципи удосконалення організації управлінської діяльності, як комплексність, системність, безперервність, плановість; в) у предмет удосконалення управлінської діяльності слід включити усі основні компоненти, елементи і взаємозалежності системи управління: суб'єкт і об'єкт управління, їх функціональні і організаційні структури, діяльність, кадрове, наукове, технічне забезпечення, соціально-психологічні фактори; г) для підвищення рівня управління мають використовуватись усі наявні джерела (організаційні, територіальні, соціальні, науково-технічні, правові, кадрові); г) сам процес удосконалення управлінської діяльності повинен бути внутрішньо організованим, мати необхідні органи, які його забезпечують і спрямовують.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України від 09.10.2015. № 40–41. Ст. 379.
2. Про утворення територіальних органів з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015. № 889. Офіційний вісник України від 20.11.2015. № 90. С. 41.
3. Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 р. № 85. Офіційний вісник України від 15.04.2014 № 29. С. 255.
4. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. Відомості Верховної Ради України від 25.04.2011. № 17. Ст. 594.
5. Про органи внутрішніх справ: проект закону України від 02.07.2017 № 579-VIII. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54672](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54672) (дата звернення: 27.10.2017).
6. Уряд затвердив Стратегію розвитку МВС-2020. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2017/11/15/novyna/polityka/uryad-zatverd-uvstratohiyu-rozvytku-mvs-2020> (дата звернення: 27.10.2017).

Отримано: 09.11.2017