

І.Л. Невзоров, к.ю.н.
Л.М. Доля, к.ю.н., с.н.с.

ВИЗНАЧЕННЯ НАПРЯМІВ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ТА ПІДРОЗДІЛАМИ МВС УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ПОЛОЖЕНЬ РЕФОРМУВАННЯ ОВС

Окреслено напрями удосконалення організації управління органами та підрозділами МВС України в контексті концептуальних положень реформування ОВС.

Ключові слова: реформи, органи та підрозділи внутрішніх справ, організація управління, концептуальні положення.

Определены направления совершенствования организации управления органами и подразделениями МВД Украины в контексте концептуальных положений реформирования ОВД.

Ключевые слова: реформы, органы и подразделения внутренних дел, организация управления, концептуальные положения.

Directions of the perfection of the organization of Ukrainian MIA bodies and divisions management in the context of the conceptual regulations of the organs of internal affairs reforming are defined.

Keywords: reforms, organs and bodies of internal affairs, organization of management, conceptual regulations.

Сучасний стан суспільного життя в Україні характеризується суттєвими масштабами реформаційних процесів, стратегічна мета яких – кардинальне оновлення та розвиток українського суспільства, його економічних, політичних, ідеологічних, правових і моральних підвалин.

Успішна побудова демократичної і правової держави, здійснення економічних реформ, підвищення рівня життя і добробуту громадян значною мірою залежить від ефективності роботи МВС, що є головним підрозділом у системі органів виконавчої влади з питань формування та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань [1, с. 106]. Підвищення ефективності діяльності системи МВС України, приведення її структури і функцій у відповідність до сучасних суспільних вимог, інтеграційних процесів, які відбуваються у світовому співтоваристві, ефективного забезпечення конституційних прав і свобод громадян, їх особистої безпеки, законності та правопорядку в МВС України в принципово нових умовах залежить від досконалого управління органами та підрозділами МВС України, правового регулювання, оптимального розвитку й функціонування системи елементів її правового статусу.

Удосконалення організації управління органами внутрішніх справ, правового регулювання елементів правового статусу Міністерства внутрішніх справ України є проблемою, розв'язання якої значною мірою залежить від затвердження на державному рівні Концепції реформування органів внутрішніх справ України, що органічно має впливати з Концепції реформування правоохоронних органів України. Адже реформуванню має підлягати не лише система органів внутрішніх справ України, а й система правоохоронних органів у цілому. Зазначене вище підтверджує актуальність цієї статті, метою якої є з'ясування стану та окреслення шляхів удосконалення управління органами та підрозділами МВС України в умовах реформування.

Сучасна практика управління ОВС будувалась й будується, як правило, без наукового обґрунтування, на сформованій стихійно фрагментарній основі. Чинна система управління органами внутрішніх справ не завжди здатна адаптуватися до змін внутрішнього та зовнішнього середовищ, передбачати й оцінювати внутрішні

загрози для людини, суспільства й держави та цілеспрямовано проводити підготовку сил, засобів до вирішення нових проблем. За таких умов видається за неможливе здійснювати управління шляхом реакції на проблеми, які вже виникли, та на основі минулого досвіду або його екстраполяції, а обсяги, трудомісткість, складність завдань, що вирішуються ОВС, безперечно, зростають [2].

Вітчизняна наукова література у зазначеній сфері представлена роботами О. Бандурки, Ю. Битяка, І. Голосніченка, Д. Калаянова, Р. Калюжного, Я. Кондратьєва, О. Коренєва, С. Маїляна, С. Петкова, В. Плішкіна, О. Остапенка та ін. Слід віддати належне вченим, в тому числі українським дослідникам М.М. Дорогих, Л.В. Ковалю, В.Д. Опришку, О.С. Панченку та ін., які розробляли теоретичні й методичні основи управління органами внутрішніх справ. Праці вказаних авторів та інших належать до загальнотеоретичних напрацювань за даною темою, тобто узагальнюють досвід вивчення окремих аспектів взаємодії державних органів у процесі управління системою МВС. Їхня цінність полягає в тому, що в них запропоновано загальну концептуальну основу для вивчення сучасної політики управління правоохоронною діяльністю в Україні. Дослідженню проблем реформування ОВС, присвятили свої роботи такі вчені: О. Бандурка, М. Вербенський, Е. Додін, В. Дудін, О. Дульський, І. Зозуля, О. Ключев, А. Лазарев, В. Ліпкан, І. Опришко, М. Свірін, І. Шопіна та ін. Однак на державному рівні багато питань із зазначеної проблематики залишаються невирішеними. Не було проведено цілісної реформи органів внутрішніх справ. Спроби реформувати систему МВС, які протягом останніх 20 років робилися неодноразово, відбувалися в межах загального реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів шляхом створення нових та реорганізації діючих структур, організаційно-штатних змін за окремими напрямками діяльності органів внутрішніх справ. Проте головної мети реформування МВС України, а саме – вдосконалення системи та структури органів внутрішніх справ, перегляду їх функцій і повноважень, а також упровадження нової ідеології відносин із населенням на засадах пріоритетності прав та інтересів людини, тобто перетворення ОВС України на правоохоронне відомство європейського зразка, досягнуто не було.

Сучасний розвиток суспільства засвідчує, що успішна діяльність організації, системи значною мірою залежить від умілого й грамотного управління. Уміння ефективно керувати – це синтез науки й мистецтва управління. Суть проблем управління у правоохоронній сфері полягає у впливі на злочинність, контролі та керуванні процесом боротьби з нею.

Міністерство внутрішніх справ України як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також з питань формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, управляє на території України органами, службами, організаціями, внутрішніми військами, відомчими навчальними закладами, науково-дослідними установами, органами матеріально-технічного забезпечення та іншими установами, які належать до системи Міністерства [3]. МВС України як орган управління являє собою систему елементів. До його організаційної структури входять такі елементи (підрозділи): керівництво міністерства, штаб, галузеві головні управління, управління і відділи, функціональні управління та відділи.

Серед структурних елементів головна роль належить керівництву міністерства, до складу якого входить міністр, його заступники і колегія. Доречно зазначити, що згідно з Законом України від 17 березня 2011 року № 3166-VI “Про центральні органи виконавчої влади” посади Міністра внутрішніх справ та його заступників, крім заступника міністра – керівника апарату, належать до політичних [4].

Провідним підрозділом центрального апарату МВС України у сфері організації роботи органів і підрозділів внутрішніх справ, координації та узгодження їх дій

щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки є Головний штаб МВС України. Свою діяльність Головний штаб як орган міжгалузевого управління системи МВС організовує на основі поєднання колегіальності та єдиноначальності в обговоренні та вирішенні службових питань з установами чіткої відповідальності кожного працівника за стан справ, доручену ділянку роботи та виконання окремих завдань.

Головний штаб здійснює свою роботу згідно з перспективними і поточними планами у взаємодії з іншими структурними підрозділами апарату МВС України.

На сьогодні Міністерство здійснює керівництво у двох головних формах:

- 1) централізоване керівництво;
- 2) безпосереднє оперативне управління [5].

Централізоване керівництво полягає в 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 в інспектуванні; вивченні, узагальненні та розповсюдженні позитивного досвіду організації охорони громадського порядку і боротьби із злочинністю; установах на основі законодавства України порядку та методики оперативно-службової і організаційної діяльності органів внутрішніх справ.

Як стверджує М.Д. Мартинов та засвідчує практика, до числа найбільш важливих управлінських проблем, що стримують ефективність діяльності та подальший розвиток системи МВС України, належать наступні:

- недосконалість організаційної й функціональної побудови;
- неефективність планування та інспектування діяльності органів внутрішніх справ;
- недостатній вплив центрального апарату МВС України на конкретний стан справ на місцях;
- відсутність дієвих критеріїв оцінки роботи органів внутрішніх справ в боротьбі зі злочинністю та охороні громадського порядку;
- слабка взаємодія між підрозділами системи МВС з іншими правоохоронними органами та органами державної влади;
- незадовільне матеріально-технічне забезпечення, що поступається рівню соціально-економічного розвитку суспільства та сучасної злочинності;
- виконання міліцією невластивих їй функцій;
- недосконалість системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів;
- професійна деформація співробітників тощо [6].

Нині керівництво держави приділяє значну увагу проблемі перебудови системи правоохоронних органів України. Зокрема, це прийняті та затверджені Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI “Про центральні органи виконавчої влади”, Указ Президента України від 9 грудня 2010 року №1085/2010 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади”, Указ Президента України від 24 грудня 2010 року №1999/2010 “Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади”, Указ Президента України від 12 січня 2011 року №24/2011 “Про план заходів із виконання обов’язків та зобов’язань України, що впливають з її членства в раді Європи”, Розпорядження Президента України від 23 грудня 2010 року №1203/2010-рп “Про питання організації роботи щодо реалізації заходів з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади”, розпорядження та вказівки Міністра внутрішніх справ України тощо, які спрямовані на створення передумов для проведення результативного реформування ОВС.

Основний напрям удосконалення управління органами та підрозділами МВС України в умовах реформування полягає в необхідності втілення в життя рішень керівництва країни щодо побудови правової держави. На сьогодні виконання ініційованих керівництвом Міністерства та підтриманих Президентом і Урядом України

пріоритетних завдань ОВС спонукає на системній основі перебудувати роботу МВС з урахуванням стратегії соціально-економічного розвитку України, стану криміногенної ситуації.

Робочою групою, створеною в МВС для визначення завдань та функцій Міністерства, сформовано перелік тих функцій, які мають бути збережені за МВС, і тих, що потребують передачі іншим органам виконавчої влади. Структура МВС має відображати новий статус Міністерства, забезпечити поєднання власне міліцейської діяльності та інших завдань з реалізації внутрішньої політики держави. Зокрема, у ній закладено механізми координації в єдиних блоках найважливіших напрямів роботи – кримінальної міліції, громадської безпеки, управлінської діяльності, фінансово-ресурсного забезпечення. Ці кроки враховують об'єктивні реалії і новітні виклики суспільства, орієнтири на міжнародні стандарти, прагнення досягти більшої прозорості в роботі, доступності для демократичного цивільного контролю [7].

Одним зі стратегічних завдань реформи має стати створення простої, розумної системи управління органами внутрішніх справ, продуманої структури центральних і місцевих установ. Це питання може бути вирішене в повному обсязі лише комплексно, в загальному контексті реформи.

Реформування системи МВС України вимагає створення демократичного громадянського контролю за діяльністю органів внутрішніх справ та підвищення рівня довіри суспільства до них як результат формування позитивного іміджу працівника міліції. Для цього вбачається за необхідне розроблення та запровадження трирівневої системи управління органами і підрозділами МВС України (стратегічний, тактичний та оперативний рівні управління).

Зазначимо, що терміни “стратегія” і “тактика” мають військове походження. Так, стратегія у перекладі з грецької – “військова наука й мистецтво ведення війни, загальний план ведення війни й бойових операцій” [8]. Згідно з тлумачним словником В. Даля, стратегія – наука війни; вчення про краще розташування та використання всіх військових сил і засобів [9]. Стратегія формується як загальна мета.

Ефективність будь-якої сфери діяльності досягається насамперед за рахунок використання найбільш раціональних прийомів і відповідних умінь та навичок виконавців. Є окремі сфери діяльності, у яких для досягнення конкретних цілей, крім відзначеного, потрібне тактичне вміння. Правоохоронна діяльність належить саме до таких сфер.

Отже, тактика є складовою частиною стратегії. Термін “тактика” зустрічається досить часто: тактика бою, тактика гри, тактика розмови із хворим і т.п. У загальному плані цей термін означає вміння визначити напрямок і характер дій у певній ситуації та раціонально співставити їх із урахуванням її особливостей і поставлених завдань [10]. Тактика необхідна там, де зустрічається протидія цілям діяльності або досягненню конкретного результату, і спрямована на подолання її або нейтралізацію.

Тактика (грец. *taktika* – мистецтво побудови військ, від *tasso* – шикую, вишиковую): 1) складова частина військового мистецтва, що включає теорію і практику підготовки, організації та ведення бою; 2) сукупність прийомів і способів ведення суспільно-політичної боротьби; 3) способи, прийоми досягнення певної мети; лінія поведінки когось [11, с. 503].

Як відзначає Л.Д. Самигін, тактика, характерна для тих видів діяльності, де “мають місце боротьба, суперництво, змагання, конкуренція двох або декількох сторін, де виникає необхідність оцінювати ситуацію, прогнозувати можливу поведінку іншої сторони й вибрати найкращий варіант своєї поведінки з декількох можливих варіантів”. Усе це безпосередньо стосується правоохоронної діяльності: “Розбіжність, протиріччя й зіткнення людських інтересів у процесі розслідування обумовлюють необхідність слідчої тактики, яка із психологічної сторони в значній частині являє собою боротьбу інтелекту, волі, характеру, моральних принципів слідчого й осіб, що проходять у справі” [12].

Оперативність можна визначити як комплекс заходів, що здійснюється на різних рівнях управління, з метою оперативного розроблення управлінських рішень, визначення стратегії і тактики охоронної діяльності у найбільш непередбачених ситуаціях.

Виходячи із зазначеного вище, *стратегічне управління* – управління, котре спирається на кадровий потенціал як основу системи, орієнтує діяльність органів та підрозділів МВС України на забезпечення правопорядку в державі, гнучко реагує й проводить своєчасні зміни в діяльності системи для досягнення головної мети. На цьому рівні управління розроблюються та приймаються важливі рішення за всіма напрямками організації діяльності системи ОВС. Об'єктами стратегічного управління є органи та підрозділи МВС України.

Тактичне управління органами та підрозділами МВС можна визначити як короткострокове стратегічне управління для досягнення мети, яке здійснюється звичайно на рівні керівників середньої ланки і розраховане на відносно короткочасний період, виходячи з поточної ситуації.

Безпосереднє *оперативне управління* здійснюється МВС України у випадках його прямого управлінського зв'язку з підлеглими органами внутрішніх справ усіх рівнів. Функції оперативного управління МВС України реалізує, як правило, відносно безпосередньо підлеглих йому органів, служб, установ і організацій.

Однією з концептуальних засад реформування системи МВС є залишення в центральному, а надалі й обласних апаратах лише організаційної, методичної, контрольної та представницької функцій. Це, на думку розробників Концепції реформування органів внутрішніх справ України, дозволить досягти адекватного розподілу функцій між центральним апаратом і регіональними підрозділами, які нестимуть повну відповідальність за виконання завдань з охорони порядку і боротьби зі злочинністю. Саме ці структурні ланки повинні мати достатні повноваження для прийняття рішень, розстановки кадрів, маневрування силами й засобами.

Організація роботи всіх органів і підрозділів має вибудовуватися на принципах відповідальності за конкретні види діяльності та роботи з розкриття та розслідування конкретних категорій злочинів, у тому числі оперативних служб центрального апарату: виявлення, викриття та розслідування злочинів міжобласного і міждержавного рівня та резонансних злочинів.

Виходячи із цього, завдання, органи внутрішніх справ міського та районного рівнів мають володіти достатніми повноваженнями у прийнятті рішень щодо розстановки кадрів, застосування сил та засобів під час виконання покладених на них завдань. Їх кадрове і матеріально-технічне забезпечення повинно відповідати потребам сьогодення, глибині і складності покладених завдань.

Наведені вище міркування й пропозиції охоплюють лише деякі аспекти реформування організації й діяльності міліції України в сучасних умовах.

Вирішення зазначених та інших проблем, а також обґрунтування відповідних пропозицій щодо вдосконалення організації управління органами та підрозділами МВС є одним з найважливіших завдань теорії управління органами внутрішніх справ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Опришко І.В.* Органи внутрішніх справ у системі національної безпеки України : сьогодення та перспектива / І.В. Опришко // Наука і правоохорона. – 2008. – № 1. – С. 103–108.
2. *Смирнов Ю.О.* Проблеми управлінської діяльності органів внутрішніх справ за надзвичайних ситуацій / Ю.О. Смирнов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.naiu.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/2002_3/smirnov.htm.
3. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 383/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1222.
4. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – С. 20.
5. Управління внутрішніми справами. Адміністративне право України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.info-library.com.ua/books-text-7941.html>.
6. *Мартинов М.Д.* Сучасні проблеми організації діяльності органів внутрішніх справ України та шляхи їх вирішення / М.Д. Мартинов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10mmdsiv.pdf>.
7. *Лазарев А.* Саме держава функціонує для людини, а не навпаки / А. Лазарев [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.imzak.org.ua/articles/article/id/1393>.
8. *Ефремова Т.Ф.* Новый словарь русского языка / Т.Ф. Ефремова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.zipsites.ru/books/slovar_pdf_efremova.

9. *Даль В.Е.* Толковый словарь / В.Е. Даль [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http : // dic.academic.ru/dic.nsf/enc2p/362602](http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc2p/362602).

10. *Коновалова В.Е.* Обыск : тактика и психология : Учеб. пособие / В.Е. Коновалова, В.Ю. Шепитько. – Х.: Гриф, 1997. – 80 с.

11. Новий словник української мови. – Т. 3. – К. : “Аконіт”, 2007. – 862 с.

12. *Самыгин Л.Д.* О сущности и содержании следственной тактики / Л.Д. Самыгин // Вестник Моск. ун-та. Серия “Право”. – Вып. № 1. – М., 1989. – С. 71–79.

Отримано 17.04.2013