

УДК 65.011.8/354.31+340.143/(477)

І.В. ЗОЗУЛЯ, канд. техн. наук, ст. наук.
співр., Харківський національний університет
внутрішніх справ

СТРУКТУРНА РАЦІОНАЛЬНІСТЬ І ОРГАНІЗАЦІЙНА ФУНКЦІОНАЛЬНІСТЬ ЦЕНТРАЛЬНОГО АПАРАТУ МВС УКРАЇНИ В НОРМОТВОРЧІЙ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА ЯК ПЕРШООСНОВА РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ

Ключові слова: структурна раціональність, організаційна функціональність, центральний апарат, МВС України, нормотворча діяльність, міністерство, реформування

1. Структурна раціональність побудови центрального апарату МВС України як системна ознака та умова його результативної діяльності.

Загальновідомим є те, що управлінська структура будь-якої організації завжди будується за ієрархічним принципом, вершину якого посідає керівництво організації, що складає її управлінський чи центральний апарат, і значення цього апарату для налагодження стійкої діяльності організації за функціональним призначенням надзвичайно велике.

Таку саму будову має й МВС України, як і будь-який силовий або правоохоронний орган держави, але з огляду на недостатню результативність діяльності системи МВС України виникають запитання, чи є внутрішня структура означеного управлінського апарату оптимальною та (з цього приводу) чи виконує він належним чином покладені на нього управлінські функції, чи спроможний він бути першоосною, первісником, спрямівником подальшого розвитку системи

МВС України? Оскільки ці питання сьогодні нерозривно пов'язані з реформуванням системи МВС України, то тільки з аналізу засад побудови центрального апарату означеної системи можна отримати чітку та однозначну відповідь, надати ті чи інші рекомендації. До того ж, В.А. Карташев акцентує увагу на тому, що «вряд ли имеет смысл анализ реальной системы вне понимания функциональности¹ и причинно-следственных отношений» [1, с.393].

Зазначимо, що онтологією та гносеологією систем, розвідкою системно-функціональних аспектів їх внутрішньої побудови та функціонування² займалися В.Г. Афанасьєв [2, с.26-28], І.В. Блауберг, В.Н. Садовський, Е.Г. Юдін та інші. Але те, що стосується безпосередньо аналізу діяльності, структурної раціональності та організаційної функціональності центрального апарату МВС України, то нам невідомі такі відкриті наукові розробки з цього напрямку (хоча, наприклад, організаційна структура МВС України в цілому станом на 1998 рік й була наведена на стор.160-184 підручника під редакцією О.М. Бандурки «Судебные и правоохранительные органы Украины»³, станом на 1999 рік – на стор.293-304 підручника В.М. Плішкіна «Теорія управління органами внутрішніх справ»⁴ тощо), тому побудуємо власні дослідження переважно на нормативно-правовій базі міністерства, пов'язаній зі створенням і функціонуванням означеного апарату, зокрема, на систематично-історичних інтерпретаційних засадах. А з огляду на те, що будь-яка результативна діяльність⁵ ґрунтується на структурній раціона-

¹ Тут і далі виділення курсивом наші.

² Оскільки ми кажемо в тому числі й про *систему* МВС України.

³ Судебные и правоохранительные органы Украины: Учебник /Под ред. А.М. Бандурки. –Харьков: Унт внутр. дел, 1999. -350 с.

⁴ Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник /За ред. Ю.Ф. Кравченка. – К.: Нац. академія внутр. справ України, 1999. -702 с.

⁵ Деякі особливості якої *див.*, наприклад, в роботі: Зозуля І.В. Придатність системи МВС України до результативного та ефективного функціонування як ме-

льності та організаційній функціональності, саме ці системні характеристичні ознаки стосовно центрального апарату МВС України розглянемо більш докладно. До того ж, слід виходити з того, що структурна раціональність центрального апарату МВС України є умовою його результативної діяльності.

Таким чином, метою статті є дослідження структурної раціональності та організаційної функціональності центрального апарату МВС України, що впливає з аналізу нормотворчої практики глави та уряду держави й, переважно, міністерства. Новизна роботи міститься в судженнях щодо центрального апарату міністерства як спрямованих розвитку системи на основі дослідження причин і умов створення його підрозділів, сутності, динаміки та особливостей цього процесу.

По-перше, нагадаємо, що за Великим тлумачним словником сучасної української мови «раціональний» - це властивість за значенням раціонально; «раціональний» - це «2. Який ґрунтується на вимогах розуму, логіки; розумний» [3, с.1017]. З цього приводу В.С. Швырев зазначає, що «основной пафос разумной рациональности - это открытость, способность к развитию, к поиску более широких и глубоких позиций, что неразрывно связано со способностью к критико-рефлексивному отношению к имеющимся налично данным установкам и взглядам»⁶; Н.С. Автономова: один з головних видів раціональності - це «практическая, связанная с выбором наилучшего способа практического действия»⁷. Саме на цих засадах ми і побудуємо наші дослідження. Відразу зазначимо, що оскільки тема розвідки не дозволяє мину-

ти її реформування: до постановки проблеми // Право і безпека. –2005. –Т.4. –№ 4. –С.67-73.

⁶ Як за стор.10 роботи: Швырев В.С. Рациональность как философская проблема // Рациональность как предмет философского исследования /Отв. ред. Б.И. Пружинин, В.С. Швырев. -М., 1995. -С.3-17.

⁷ Див. стор.49 роботи: Автономова Н.С. Рациональность: наука, философия, жизнь // Рациональность как предмет философского исследования /Отв. ред. Б.И. Пружинин, В.С. Швырев. -М., 1995. -С.47-75.

ти критичного раціоналізму, то деяка гострота наших суджень викликана тільки очевидною відсутністю системності структурування центрального апарату в нормотворчій діяльності здебільшого Міністерства, а висновки та рекомендації надані з метою удосконалення структури та функціональності центрального апарату МВС України.

1.1. Дотримання вимог щодо структурної раціональності побудови центрального апарату МВС в нормативно-правових актах глави держави та уряду України.

Поперед усього зазначимо, що Ю.П. Битяк вказує, що «организационная структура центрального аппарата МВД Украины соответствует юридически закреплённым⁸ основным направлениям деятельности министерства»⁹. Такі напрямки діяльності були закріплені у Положенні про Міністерство внутрішніх справ України за Указом Президента України «Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 17.10.2000 р., № 1138/2000, але безпосередньо про центральний апарат міністерства там йдеться тільки у п.13 - «*границна чисельність працівників центрального апарату МВС України затверджується Кабінетом Міністрів України. Структуру центрального апарату МВС України затверджує Міністр за погодженням з Президентом України. Штатний розпис та кошторис видатків центрального апарату МВС України затверджує Міністр за погодженням з Міністерством фінансів України.*

Подальшими змінами за Указом Президента України від 05.03.2004 р. за № 280/2004 п.13 Положення був значно спрощений та

⁸ Дещо упереджуючи зауважимо – але, як правило, на рівні виключно внутрівідомчого значення підзаконних нормативних актів, хоча й з посиланням (як на побудник ініціювання) на ті чи інші нормативно-правові акти парламенту, глави держави та уряду України.

⁹ Див. роботу: Административное право Украины /Под ред. Ю.П. Битяка: Раздел X. Управление административно-политической деятельностью. Глава 43. Управление внутренними делами [Электронный ресурс]. –Режим доступа: <http://lawbook.by.ru/Admin/Bitjak/10-3.shtml>.

доповнений позначенням того, що «*положення про структурні підрозділи центрального апарату МВС України затверджує Міністр*»; пп.14² – тим, що він «*призначає на посади та звільняє з посад в установленому порядку працівників центрального апарату МВС України*». Крім того, за пп.35 п.4 означеного Положення йшлося, що МВС України «забезпечує реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням у центральному апараті Міністерства, в органах внутрішніх справ і внутрішніх військах»¹⁰.

На наш погляд, сьогодні істотним недоліком Положення про Міністерство внутрішніх справ України є відсутність будь-якого позначення про структурування центрального апарату в МВС України. Це можна було би виправити доопрацюванням його п.6, наприклад, у вигляді: «МВС України здійснює повноваження¹¹ через свій центральний апарат та¹² головні управління МВС України в Автономній Республіці Крим, місті Києві та Київській області, управління МВС України в областях, місті Севастополі та на транспорті, районні, районні у містах, міські управління і відділи, а також підприємства, установи і організації, що належать до сфери його управління»¹³.

Майже той самий зміст, за виключенням того, що «*структуру центрального апарату МВС за погодженням з Прем'єр-міністром*

¹⁰ Особливу недолугість цього підpunkту ми вбачаємо у позначеній функції МВС України з «контролю за збереженням державної таємниці в центральному апараті міністерства»(!)

¹¹ Вважаємо наявний саме тут у чинному Положенні прислівник «безпосередньо» зайвим.

¹² Аналогічне зауваження стосується зайвої позначки «через утворені в установленому порядку», оскільки «головні управління, ... управління, ... відділи» й так сьогодні утворюються тільки в установленому порядку.

¹³ Тільки у цьому випадку логічними є раніше нами зазначені будь-які згадування у Положенні про те, що «структуру центрального апарату МВС України затверджує Міністр за погодженням з Президентом України», або що Міністр «призначає на посади та звільняє з посад в установленому порядку працівників центрального апарату МВС України» тощо.

України та положення про його структурно підрозділи затверджує Міністр» (що є, на нашу думку, цілком логічним), зберіг п.13 нового Положення про Міністерство внутрішніх справ України за постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 04.10.2006 р., № 1383.

1.2. Структуризація центрального апарату МВС України у 1994-2000 роках за нормативно-правовою відомчою практикою.

На нашу думку, дослідження щодо центрального апарату МВС України доцільно провести за період 1994-2000 років, коли МВС України стало набувати певних, більш-менш структурованих ознак, і після 2000-го року, коли означене структурування МВС за нормативно-правовою базою міністерства набуло деяких ірраціональних ознак.

Зокрема, наказом МВС України «Про оголошення структури апарату МВС України» від 02.09.1994 р. № 469 [4] була об'явлена «новая организационная структура центрального аппарата МВД Украины и подразделений, непосредственно ему подчиненных». Особливість цього наказу вбачаємо у декларативному зменшенні штатної чисельності центрального апарату стосовно до нової структури, відповідно до чого було передбачено «освобожденную штатную численность направит на укрепление оперативных служб и следствия органов внутренних дел» (п.4). Разом із тим, розробка «проектів штатів апаратів Главных управлений, управлений, отдела¹⁴ и подразделений, непосредственно им подчиненных» (п.3) віддавалась «на відкуп» начальникам означених підрозділів. Важливим було те, що *наказом Міністра самочинно затверджувалась назва «центральный апарат МВС України» замість затвердженої 19.08.1994 року Віце-прем'єр-міністром України Є.К. Марчуком¹⁵ назви «аппарат Министерства внутренних дел Украины*. Таким чином, за структурою

¹⁴ Але якого саме відділу?

¹⁵ А фактично – Кабінетом Міністрів України, що залишило без подальшого коментування.

апарат МВС України складався з керівництва (8 осіб), апарату міністра, штабу (на правах головного управління)¹⁶, 2-х підрозділів міліції по боротьбі з організованою злочинністю, 7-ми підрозділів кримінальної міліції, 2-х підрозділів громадської безпеки, 21-го іншого підрозділу, включаючи центр міжнародних зв'язків, відділ військово-мобілізаційної роботи та цивільної оборони¹⁷, контрольно-ревізійне управління¹⁸. Такими, що при міністерстві функціонують, було позначено 12 підрозділів. Разом із тим, на той час вважаємо недоцільним виділення як такого, що діє при міністерстві, відділу автоматизованої обробки інформації при Головному управлінні військового та матеріально-технічного забезпечення окремо від означеного Головного управління; розмежування Управління оперативного зв'язку та центрального вузла оперативного зв'язку тощо.

Наступним наказом МВС України «Про заходи щодо виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 5 серпня 1997 р. № 834» від 21.08.1997 р., № 567 [5] з посиланням на Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження граничної чисельності центрального апарату Міністерства внутрішніх справ України від 05.08.1997 р. за № 834 та на затверджену Першим віце-прем'єром України нову структуру центрального апарату Міністерства внутрішніх справ оголошуються означені постанова та структура (п.1), надане завдання розробки штатів «центрального апарату МВС України і підрозділів, що діють при міністерстві» (пп.2.1), «типової структури головних управлінь..., міських управлінь і міськрайлінорганів відповідно до структури центрального апарату міністерства» (пп.2.2), «переліку посад»... «в органах і підрозділах внутрішніх справ, закладах освіти та науково-дослідних устано-

вах МВС України» (пп.2.3). Разом із тим, незрозумілим є відношення пп.2.3 наказу стосовно «переліку посад»¹⁹ фактично другорядних підрозділів ОВС до центрального апарату МВС України. Крім того, оскільки текст Постанови Кабінету Міністрів України від 5.08.1997 р. за № 834 призначений «не для друку», то вважаємо за неможливе його відкрите згадування в преамбулі розглядуваного наказу, навіть заради зміни структури центрального апарату МВС України. Саме останній набув наступної структури: керівництво (10 осіб), апарат міністра (на правах головного управління), головний штаб (на правах головного управління), головне управління по боротьбі з організованою злочинністю, кримінальна міліція (5 підрозділів), міліція громадської безпеки (2 підрозділи), 15 інших підрозділів²⁰. Таких, що діють при міністерстві, за наказом виявилось вже 15 підрозділів, серед яких, наприклад, Відділ забезпечення карантинних і ветеринарно-санітарних засобів у боротьбі з епізоотіями принаймні мав би бути поглинений Центром медичного забезпечення потерпілих внаслідок Чорнобильської катастрофи та надзвичайних ситуацій при Управлінні охорони здоров'я, створення якого було велінням часу²¹.

1.3. Нормотворча практика МВС України зі структурування його центрального

¹⁹ Саме не штатної чисельності, а посад - див. ще раз повну назву підпункту.

²⁰ Саме центр міжнародних зв'язків, відділ військово-мобілізаційної роботи та цивільної оборони, контрольно-ревізійне управління, проіснували в складі центрального апарату МВС України тільки 3 роки.

²¹ Стосовно цього періоду маємо деякі дані: «постановою Кабінету Міністрів України затверджена гранична чисельність центрального апарату міністерства зі скороченням її на 20 відс. або на 486 одиниць, а 13 серпня 1997 р. Кабінет Міністрів України затвердив нову структуру центрального апарату міністерства, якою передбачено об'єднання декількох галузевих служб та зменшення кількості керівного складу.

В центральному апараті ліквідовано 5 самостійних управлінь та 4 самостійних відділи, 16 вхідних відділів і 20 відділень, скорочено 73 посади керівного складу, 369 посад начальницького складу та 44 посади вільнонайманого складу» [6].

¹⁶ Слова «міністр» та «на правах головного управління» ще подавались саме з маленької літери.

¹⁷ І це у 1994 році!

¹⁸ З огляду на сьогоднішній день, це досить незвичний та алогічний підрозділ міністерства, який має перевіряти МВС, перебуваючи в його складі.

апарату в 2001-2002 роках.

Означений період часу характеризувався створенням нових або укрупненням вже існуючих підрозділів. Так, 25.09.2001 р. за № 833 був затверджений наказ МВС України «Про утворення Департаменту громадянства, паспортної та імміграційної служби МВС України і внесення змін до наказів МВС України...»²² на базі колишнього Управління паспортної, реєстраційної та міграційної роботи ГУАСМ МВС України, що ліквідується²³. Разом із тим, в обґрунтуванні причин утворення Департаменту ми вбачаємо певний розбіг із вже чинним на той час²⁴ Законом України «Про імміграцію» від 07.06.2001 р., № 2491-III, де у розділі II «Повноваження органів, що забезпечують виконання законодавства про імміграцію» серед таких не було зазначено МВС України²⁵. Інша недоречність міститься у вимозі за пп.3.2 наказу «створення самостійних підрозділів паспортної, реєстраційної та мігра-

²² З огляду на другорядність за темою дослідження змісту наказів, вони тут не позначені та не аналізуються.

²³ Принаймні, з цього часу МВС України перестав офіційно опікуватись проблемами міграції громадян України, мабуть, як менш «хворобливими» для держави.

²⁴ І мабуть тому не позначеним у преамбулі цього наказу МВС України.

²⁵ А ці повноваження були надані за Законом тільки за ст.5 - Кабінету Міністрів України, за ст.6 – спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади з питань імміграції і підпорядкованим йому органам, за ст.7 - дипломатичним представництвам і консульським установам України. Функції повноваження були додатково покладені на МВС України п.1 Указу Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про імміграцію» від 07.08.2001 р., № 596.

Разом із тим, немає суперечок стосовно того, що ст.2 Указу Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство» від 27.03.2001 р., № 215 на МВС України також покладено «виконання функцій спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства», позначені ст.24 Закону України «Про громадянство» від 18.01.2001 р., № 2235-III, хоча загальний перелік таких уповноважених центральних органів, що беруть участь у вирішенні питань громадянства, значно ширший (див. розділ IV Закону).

ційної роботи в апаратах ГУМВС, УМВС та міських управлінь» (за старою назвою) замість «підрозділів громадянства, паспортної та імміграційної служби» (за новою назвою).

Департамент роботи з персоналом МВС України був створений наказом МВС України від 10.12.2001 р. за № 1104 «відповідно до рішення Колегії МВС України від 11.05.2000 р. за № 5км/2» шляхом реорганізації Головного управління по роботі з особовим складом МВС України, як один компонент із комплексу «заходів, спрямованих на реформування системи МВС у цілому»²⁶, так і окремих галузевих служб органів внутрішніх справ», а також «з метою запровадження нової структури центрального апарату Міністерства внутрішніх справ», що «відповідає основним положенням Концепції адміністративної реформи в Україні, прийнятої Указом Президента України від 22.07.1998 р., № 810/98» [7]. Щодо цієї пишномовності, то на наш погляд, мета «запровадження нової структури центрального апарату МВС» ні в якому разі не може бути самоціллю навіть у реформуванні системи МВС України; інша річ стосовно Департаменту роботи з персоналом – з метою, яку наприклад, ми би запропонували: «координації роботи з персоналом, запровадження нових прогресивних методів його роботи, забезпечення належних умов роботи, підвищення віддачі персоналу» тощо²⁷. Крім того, і це стосується й наступних випадків створення інших Департаментів, тільки що утворений ДРП МВС України фактично є реорганізованим ГУРОС, тобто, тим самим елементом центрального апарату МВС України тільки з новою назвою, штатами і дещо зміненими функціями, але в тій

²⁶ Дуже цікаве і вельми симптоматичне формулювання.

²⁷ Але тільки не з «вдосконалення діяльності відомчих навчальних закладів та роботи з молодими фахівцями» - з останніми безпосередньо працює не Департамент, а старші наставники за місцем роботи. Щодо «підвищення рівня організаційного впливу управлінського персоналу», то де критерії такого забюрократизованого «підвищення», як за них Департамент передбачає звітувати?

же структурі²⁸. Тому казати про «запровадження нової структури центрального апарату» системно не є правильним.

18.12.2001 року Фінансово-економічне управління МВС України було реорганізоване у *Департамент фінансових ресурсів та економіки МВС України* (наказ МВС України, № 1146) «з метою реалізації основних положень Концепції адміністративної реформи в Україні²⁹ та вимог Бюджетного кодексу України³⁰», «ефективного формування бюджету МВС», «запровадження нової організаційно-штатної структури центрального апарату Міністерства внутрішніх справ України³¹ з урахуванням оптимізації штатної чисельності служб і підрозділів³²». Разом із тим, «програмна класифікація видатків бю-

²⁸ Бо як зв'язки між елементами структури центрального апарату МВС України, так і потоки інформації між ними не змінилися. Зовсім інша річ – такі, що дійсно затверджують нову структуру центрального апарату МВС України, подальші накази МВС України № 650 від 03.07.2002 р. [8] та № 1616 від 25.12.2003 р. [9].

²⁹ На жаль, згадування Концепції адміністративної реформи в Україні у справі створення Департаментів МВС набуло чергових, малозначущих ознак.

³⁰ Хоча останній й визначає бюджетну систему всієї України (а не МВС) та її принципи, зокрема, «принцип цільового використання бюджетних коштів» (п.8 п.1 ст.7), який, наприклад, вже недовзі у 2002 році новий Департамент грубо порушив, про що йдеться з висновку Рахункової палати України: «Міністерство внутрішніх справ не здійснювало належний контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів» з придбання нових автомобілів, переданих «територіальним управлінням та департаментам центрального апарату МВС»; кредиторську та дебіторську заборгованість у 12 млн. грн. - див. розділ IV «Використання бюджетних коштів» роботи: Висновки про виконання Державного бюджету України за 2002 рік [Електронний ресурс]. –Режим доступу: http://www.achambers.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=73166&cat_id=38964.

³¹ Про це вже йшлося вище.

³² За нашими даними позначені у п.2 наказу додатки 1 і 2 щодо «переліку змін у штатах і лімітах штатної чисельності МВС України» при тиражуванні наказу до нього не надавались, тому можна тільки сподіватись на «оптимальність штатної чисельності служб і підрозділів». На жаль це зауваження можна віднести й до інших наказів Міністерства.

джету... при формуванні бюджету за програмно-цільовим методом» (взято з п.5 ст.10 Бюджетного кодексу України), на наш погляд, не може слугувати причиною означеної реорганізації Управління в Департамент, навіть будучи посиленою передумовою потреби «*правильного(??)* застосування діючих умов оплати праці»³³.

Наказом МВС України «*Про утворення Департаменту медичного забезпечення та реабілітації МВС України*» від 15.03.2002 р., № 253 було реорганізоване колишнє Управління охорони здоров'я МВС України, знов-таки, «з метою реалізації основних положень Концепції адміністративної реформи в Україні,... необхідністю запровадження нової організаційно-штатної структури центрального апарату Міністерства внутрішніх справ України», що ми вже навіть не коментуємо. Разом із тим, як на наш погляд, то назва «Департамент охорони здоров'я» більше відповідала би *прогресивному завданню профілактики професійних захворювань працівників системи МВС України, релаксації та моніторингу тих же часових норм їх робочого навантаження, ніж наступному лікуванню від набутих за службу хвороб і професійної деформації.*

Наказ МВС України від 22.05.2002 р. за № 467 «*Про реорганізацію Головного управління Державної пожежної охорони МВС України у Державний департамент пожежної безпеки МВС України та затвердження нової структури Державної пожежної охорони*» з відомих причин втратив актуальність і тут не аналізується.

Наказом МВС України «*Про утворення Департаменту карного розшуку МВС України*» від 25.06.2002 року, № 613 з огляду на Комплексну програму кадрового забезпечення служби карного розшуку МВС України на 2001-2005 роки, криміногенну ситуацію в державі, потребу «вжиття заходів, спрямованих на підвищення рівня організаційної роботи органів внутрішніх справ у протидії груповій злочинності, бандитизму, іншим злочинним проявам, які носять міждре-

³³ А раніше як було?

гіональний і міжнародний характер³⁴», Концепцію адміністративної реформи в Україні за Указом Президента України від 22.07.1998 р., № 810/98 [7] та рішення Колегії МВС України від 11.05.2000 р. за № 5км/2³⁵ щодо впровадження нової структури центрального апарату міністерства, Головне управління карного розшуку МВС України реорганізоване в *Департамент карного розшуку МВС України (на правах Головного управління)*³⁶.

Цільовим наказом МВС України «Про затвердження структури центрального апарату Міністерства внутрішніх справ України» від 03.07.2002 р. за № 650 [8] з посиленням на «надання права Міністру внутрішніх справ України затверджувати структуру центрального апарату міністерства, а також з метою поглиблення процесів реформування в системі МВС України та оптимізації штатної чисельності центрального апарату міністерства і безпосередньо підпорядкованих йому підрозділів» була затверджена означена структура тепер вже фактично з 24-х підрозділів центрального апарату; двох урядових органів державного управління; 16-ти таких, що діють при міністерстві (фактично – 25-ти); 33-х головних управлінь та управлінь, підпорядкованих МВС України; органів та підрозділів ДПО та ВВ; 13-ти навчальних закладів (фактично – 16-ти); 4-х науково-дослідних установ; 24-х підприємств та установ забезпечення (фактично – 38-ми).

Щодо цього наказу, то по-перше, незрозумілим було (про що навіть особливо познача-

³⁴ Хоча за усіма міжнародними канонами прерогатива Інтерполу, а не Департаменту карного розшуку.

³⁵ Див. виноску 29 із доданням до її тексту згадки про рішення Колегії МВС України від 11.05.2000 р. за № 5км/2.

³⁶ Але з преамбули наказу, неясно, чому саме нова структура служби карного розшуку дозволить підвищити ефективність, сприятиме «успішному вирішенню поставлених завдань у боротьбі зі злочинністю, оперативному застосуванню відповідних випереджаючих заходів, а також посиленню організуючої ролі апарату карного розшуку та його впливу на підпорядковані підрозділи».

лося³⁷) *випереджувальне введення посад* Першого заступника Державного секретаря-начальника ДБОЗ, заступника Державного секретаря-начальника Департаменту досудового слідства, а також Департаменту боротьби з організованою злочинністю (на правах Головного управління), Департаменту кримінальної міліції у справах неповнолітніх (на правах управління), Департаменту Державтоінспекції (на правах Головного управління), Департаменту внутрішніх військ, Департаменту досудового слідства (на правах Головного управління).

По-друге, *не можна вважати оптимальними, структурно раціональними заходами відокремлення від центрального апарату МВС цілого ряду підрозділів як таких, що «при міністерстві діють»*³⁸, до того ж, «на правах Головного управління», наприклад: Департаменту оперативної служби та Департаменту оперативно-технічних заходів, якщо вони за логікою входять до блоку кримінальної міліції³⁹; Департаменту ДСО, якщо він входить до блоку громадської безпеки; Державного науково-дослідного експертно-криміналістичного центру⁴⁰, якщо він входить до блоку досудового слідства та експертиз.

По-третє, щодо Управління внутрішньої безпеки і розслідувань (Департамент боротьби з організованою злочинністю – на правах Головного управління) та відділу дізнання блоку досудового слідства та експертиз центрального апарату МВС України, Управління боротьби з міжнародною злочинністю, боротьби з корупцією, розвідувально-аналітичного управління та відділу швидкого

³⁷ Зокрема, «нова назва вводиться в дію після внесення необхідних змін до законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів» - а як же у такому разі бути з нормативними актами МВС України? При цьому таке декларативне авансування суперечить будь-яким нормам законодавчої практики.

³⁸ На жаль, це було й раніше. І у цьому вбачається прихованість реальних розмірів структури центрального апарату та, можливо, й зловживань.

³⁹ Про що також особливо позначається.

⁴⁰ Хоча логічніше було би його віднести до переліку науково-дослідних установ.

реагування «Сокіл», оскільки вони відносяться до Департаменту боротьби з організованою злочинністю, то могли би структурно увійти до центрального апарату. Хоча більш доречним було би, на наш погляд, виведення перших двох підрозділів із структури центрального апарату МВС.

По-четверте, з центрального апарату МВС до категорії таких підрозділів, що «при міністерстві діють», міг би бути виведений Центр громадських зв'язків (на правах управління).

Наказом МВС України «Про утворення Департаменту боротьби з незаконним обігом наркотиків МВС України» від 20.07.2002 р., № 730 Управління по боротьбі з незаконним обігом наркотиків МВС України було реорганізоване у Департамент боротьби з незаконним обігом наркотиків МВС України з посиланням на доручення Президента України від 08.05.2001 р. На нашу впевненість, з точки зору етимології іменник «боротьба» у назві Департаменту може розумітися тільки у сенсі англійського слова *struggle*⁴¹ - хоча більш доцільною тут була би назва «Департамент протидії незаконному обігу наркотиків».

Наступним цільовим наказом МВС України «Про вдосконалення структури центрального апарату міністерства» від 20.07.2002 р., № 731 у зв'язку з введенням посади Державного секретаря міністерства «з метою оптимізації структури центрального апарату відповідно до розподілу повноважень між Міністром, Державним секретарем і його заступниками, покращання координації і контролю за діяльністю структурних підрозділів центрального апарату міністерства», Управління справами, Другий спеціальний відділ і Центр громадських

⁴¹ Але тільки не у значенні «битися», «відбиватися», «робити зусилля», «старатися з усіх сил» - скоріше під боротьбою розуміється нейтральне «змагання». Однак саме це значення, на нашу думку, шкодить назві Департаменту, тим більше, що у преамбулі наказу про його створення йдеться про «експансію міжнародного наркобізнесу, поширення його впливу на територію України», «зрощення та консолідацію кримінальних структур» тощо.

зв'язків були виведені зі складу Апарату Міністра зі створенням на їх базі самостійних структурних підрозділів центрального апарату міністерства (на правах управління) – Департаменту управління справами та режиму МВС України (включаючи Другий спеціальний відділ) та Центр громадських зв'язків МВС України.

Разом із тим, фактично тільки створенням двох нових Департаментів⁴² «оптимізацію структури центрального апарату» вважати закінченою неможливо, оскільки, по-перше, означена «оптимізація» нічим не обґрунтована, та, по-друге, Державний секретар МВС України за Указом Президента України «Про примірне положення про державного секретаря міністерства» від 14.07.2001 р. за № 529/2001 набув таких вагомих повноважень, які у повному обсязі не були враховані в запропонованій структурі та в переліку змін у штатах центрального апарату. Хоча подальша доля як інституту Державних секретарів міністерств⁴³, так і пов'язаної з ними «оптимізації» нам також відомі. Крім того, до цього наказу, як і до наступного, відносяться зауваження, подані у виносці 32.

Наказом МВС України «Про утворення Департаменту капітального будівництва та інвестицій МВС України» від 20.07.2002 р., № 732 у відповідний Департамент було реорганізоване Управління капітального будівництва МВС України. По-перше, про що вже йшлося дещо в іншому ракурсі та має відношення також до інших підрозділів центрального апарату МВС України, Департамент капітального будівництва та інвестицій МВС України вже фігурує як такий за номером двадцять чотири у блоці забезпечення за

⁴² А Центр громадських зв'язків МВС України (з уточненням у подальшому суті зв'язків) саме таким Департаментом (на правах управління) стане 25.03.2004 року за наказом МВС України «Про створення Департаменту зв'язків з громадськістю МВС України» за № 330.

⁴³ За Указом Президента України «Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади» від 26.05.2003 р., № 434/2003.

наказом МВС України [8]⁴⁴; по-друге, посилення в преамбулі наказу (фактично як засад створення Департаменту) на постанову Кабінету України «Питання інвестування житлового будівництва для військовослужбовців та членів їх сімей» від 18.10.1999 р., № 1909 не є коректним взагалі, оскільки дозволений термін дії укладання інвестиційних угод для МВС України був вичерпаним ще 31.12.1999 р., а коригування реєстру інвестиційних угод «із залишенням в ньому додаткових інвестиційних угод», було обмежене терміном виконання до 01.01.2002 р.; по-третє, означена постановою Кабінету Міністрів України усі існуючі будівельні проблеми обмежує тільки будівництвом житла для військовослужбовців внутрішніх військ; по-четверте, оскільки під «інвестиціями»⁴⁵ взагалі розуміється валюта, рухоме та нерухоме майно та права на нього, акції, облигації, цінні папери, корпоративні права, грошові вимоги та права на вимоги виконання договірних зобов'язань, права інтелектуальної власності та здійснення господарської діяльності, а також інші цінності, то «інвестиційний» додаток до назви Департаменту більше пасував би Департаменту фінансових ресурсів та економіки; і, по-п'яте, згідно з міжнародною практикою за статусом міліція (поліція) просто не може вести будівництво.

20.07.2002 року наказом МВС України «Про утворення Департаменту адмініст-

⁴⁴ А судячи на наявність такої, що «діє при Міністерстві», Служби замовника (на правах відділу) при Департаменті капітального будівництва та інвестицій, мабуть допускається й можливість створення відповідної «Служби виконавця». До того ж, потребує подальшого з'ясування характер відносин між Службою замовника фактично у складі Департаменту з означеним Департаментом – більш детально сенс понять «капітальне будівництво» та «замовник» див. у «Порядку державного фінансування капітального будівництва» за відповідною постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 р., № 1764.

⁴⁵ За ст.1 Закону України «Про інвестиційну діяльність» від 18.09.1991 р., № 1560-ХІІ, це «всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (дохід) або досягається соціальний ефект».

ративної служби міліції» за № 735 в однойменний Департамент на правах Головного управління реорганізується Головне управління адміністративної служби міліції МВС України з огляду на Укази Президента України «Про комісію з питань реформування правоохоронних органів в Україні» від 17.01.2001 р., № 17/2001, який не має ніякого відношення до означеної реорганізації, та «Про утворення місцевої міліції» від 22.01.2001 р., № 29/2001, в якому також розглядаються тільки особливості створення місцевої міліції. До того ж, не витримують ніякої критики стандартні тези наказу про оптимізацію структури центрального апарату МВС України з посиланням на Концепцію адміністративної реформи в Україні, бо в ній (у розділі III) щодо органів внутрішніх справ йдеться тільки про доцільність їх віднесення «у перспективі до специфічних видів державної служби» та про «оптимізацію кількісного складу ЦОВВ (центральных органів виконавчої влади)» [7].

Далі без особливого на те аналізу надамо стисло хронологічну інформацію про утворення деяких інших Департаментів центрального апарату МВС України.

Так, наказом МВС України «Про утворення Департаменту кримінальної міліції у справах неповнолітніх МВС України» від 20.07.2002 р., № 736 у відповідний Департамент на правах управління був реорганізований Відділ кримінальної міліції у справах неповнолітніх МВС України⁴⁶. Наказом МВС України «Про утворення Департаменту інформаційних технологій при МВС України» від 20.07.2002 р., № 741 у Департамент на правах управління з включенням до його складу Довідково-інформаційного фонду (спеціалізації) було реорганізоване Управління оперативної інформації при МВС України^{47,48}. Наказ МВС України від

⁴⁶ До речі, на відміну від інших розглянутих наказів, саме цей наказ побудований чітко, обґрунтовано та грамотно.

⁴⁷ Але, на наш погляд, чи треба було очікувати більше 2-х років нагоди створення відповідного Департаменту, та ще й з невдалим посиланням на Указ Президента України «Про вдосконалення інформаційно-

20.07.2002 р. за № 743 «Про створення Департаменту Державтоінспекції МВС України» на правах Головного управління створює відповідний Департамент.

Наказом МВС України «Про утворення Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України» від 10.08.2002 р. за № 812 на виконання однойменної постанови Кабінету Міністрів України від 14.06.2002 р., № 814 був утворений відповідний Департамент як урядовий орган державного управління. На жаль, ми вбачаємо значну юридичну помилку у відсутності позначення у п.1 наказу, що новий Департамент утворюється на базі відповідного Департаменту, що ліквідується, про що безпосередньо йдеться у п.1 постанови Кабінету Міністрів України⁴⁹. Наказом МВС України «Про створення

аналітичного забезпечення Президента України та органів державної влади» від 14.07.2000 р. за № 887/2000, метою якого є не більше як «оперативне інформування засобів масової інформації та громадськості про актуальні соціально-економічні та інші проблеми в державі». А щодо посилання на інший Указ Президента України від 31.07.2000 р. за № 928/2000, то замість його назви «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» поспіхом подана назва «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі України та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні», до того ж, й зміст Указу стосується виключно розвитку в державі мережі Інтернет, а не інформаційних технологій МВС.

⁴⁸ Знов-таки в наказі невиразно йдеться і про стандартний «контекст заходів щодо подальшого реформування органів внутрішніх справ».

⁴⁹ Таким чином, якщо керуватися тільки відомчими нормативними актами, а здебільшого в МВС України існує практика, що усі загальнодержавні документи вступають у силу тільки після їхнього дублювання відповідним наказом Міністерства, можна навіть вважати, що в МВС досі існують два Департаменти цього напрямку, тільки один з них – державний (до речі, пунктом 1 відповідного наказу МВС України від 25.09.2001 р. за № 833 стосовно створення означеного «базового» Департаменту попереднє Управління все-таки було своєчасно ліквідоване). Та виходячи з наших зауважень стосовно наказу МВС України № 743 від 20.07.2002 р., ця юридично технічна помилка вже

Департаменту державної служби охорони при МВС України» від 10.08.2002 р. № 813 було реорганізоване Головне управління Державної служби охорони при МВС України у відповідний Департамент на правах Головного управління з метою удосконалення діяльності ДСО та «відповідно до Переліку посад, що підлягають заміщенню особами вищого офіцерського (начальницького) складу, та граничних військових та спеціальних звань за цими посадами у Міністерстві внутрішніх справ України, затвердженому Указом Президента України від 21.03.2002 № 277».

1.4. Подальша структуризація побудови центрального апарату МВС України за відомчою нормативно-правовою практикою.

Цільовим наказом МВС України «Про внесення змін до штатів центрального апарату у зв'язку з реорганізацією Управління внутрішньої безпеки і розслідувань ГУБОЗ МВС України» від 12.09.2003 р., № 1045 за п.1 було ліквідовано Управління внутрішньої безпеки і розслідувань ГУБОЗ МВС України і створений «на його базі Департамент внутрішньої безпеки»⁵⁰ ГУБОЗ МВС України та інспекція з особового складу ДРП МВС України». Цей Департамент раніше не був передбачений у структурі центрального апарату МВС України за наказом МВС України від 03.07.2002 р., № 650. При цьому, хотілось би, щоб юристи Міністерства хоча б сьогодні зрозуміли різницю між «реорганізацією» і «ліквідацією» УВБР⁵¹.

Наступний цільовий наказ МВС України «Про затвердження структури центрального апарату Міністерства внутрішніх справ

друга.

⁵⁰ На правах управління.

⁵¹ Досить симптоматичним є й те, що «інспекція з особового складу ДРП МВС України» створюється на базі «Управління внутрішньої безпеки і розслідувань ГУБОЗ МВС України». І, можливо, ефектно протидіяти «корупційним проявам серед працівників органів внутрішніх справ», як за вимогою наказу МВС України від 30.08.2003 р. за № 960, УВБР ГУБОЗ МВС України на відміну від ДВБ ГУБОЗ МВС України досі було не спроможне?

України» від 25.12.2003 р., № 1616 [9] з таким, що вже стало типовим, посиланням на Положення про Міністерство внутрішніх справ України 2000 року, а також на мету «поглиблення процесів реформування в системі МВС України та оптимізації структури»⁵² центрального апарату Міністерства і безпосередньо підпорядкованих йому підрозділів», затверджує структуру центрального апарату. За нею, на відміну від структури за [8], не розписаний склад керівництва Міністерства, що дозволяє його свавільно змінювати; загальна кількість підрозділів центрального апарату зросла до 29-ти; замість колишніх 4-х укрупнених блоків за напрямками виділені 2 види міліції: *кримінальна*, куди введена Кінологічна служба (на правах відділу)⁵³, проте виведене Укрбюро Інтерполу (на правах Головного управління), *та громадської безпеки*, де додатково до Департаменту Державтоінспекції з'явився новий Департамент транспортної міліції. Оскільки у структурі центрального апарату МВС України [9] відсутнє будь-яке чітке розмежування з іншою групою підрозділів, які явно не можуть належати міліції громадської безпеки, то вважаємо більш вдалим блочно-розширене групування структури центрального апарату МВС України за наказом [8].

Разом із тим, як на нашу думку, *не можна взагалі так часто змінювати структуру центрального апарату МВС України*⁵⁴, навіть з огляду на зміни у політичному та економічному стані держави – проста зміна назв підрозділів ні до чого, як ми раніше зазначали, крім плутанини, не приведе. А усякі

⁵² На жаль, за попереднім наказом № 650 від 03.07.2002 р. оптимізувалася не структура центрального апарату, а його штатна чисельність!

⁵³ За наказом [4] відповідний відділ організації службового собаководства вже був у 1994 році в структурі центрального апарату МВС України.

⁵⁴ Що, до речі, можна трактувати як дуже обмежену раціональність. Структура центрального апарату МВС України повинна завжди бути життєздатною за результатом, що від неї очікують. Більше того, структура центрального апарату претендує на певну аналітичність, але чи зможе у чинному вигляді вона запропонувати вирішення проблем системи МВС України?

більш істотні структурні нововведення повинні пройти випробування часом на раціональність, функціональність та доцільність.

У структурі центрального апарату МВС України з'явилися (або заплановані)⁵⁵ Національне центральне бюро Інтерполу (на правах Департаменту); Управління взаємодії з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування⁵⁶; Господарський департамент; Відділ державного нагляду за охороною праці; Управління документального забезпечення та режиму; Головне управління внутрішніх військ (раніше – Департамент). Кількість таких, що діють при міністерстві, підрозділів фактично зросла до 27-ми; розшифровані органи та підрозділи внутрішніх військ⁵⁷; незрозуміле перенесення до цієї групи підрозділів Навчального центру працівників спеціальних підрозділів МВС України з переліку навчальних закладів; змінився перелік науково-дослідних установ – з'явилися Державний науково-дослідний експертно-криміналістичний центр, Науково-дослідний інститут спеціальної техніки, при цьому Державний спеціальний проектний інститут МВС України «сховався» у рубриці «Підприємства та установи забезпечення». У цій же групі підрозділів з'явилися: Державне підприємство «Українське авіаційно-транспортне підприємство «Хорів-Авіа», Державне підприємство МВС України

⁵⁵ Знову використаний той самий прийом «реорганізації після внесення необхідних змін до законів України, указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України», як і в наказі [8].

⁵⁶ Створенням цього Управління особливо вражає бажання Міністерства піднятися до рівня, наприклад, Секретаріату Президента України (на той час – Адміністрації) або інших державних структур. Принаймні раніше (*див.* Додаток № 3 до наказу МВС України від 23.11.2000 р. за № 828) означена «взаємодія» здійснювалася простим закріпленням керівного складу МВС України за міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, засобами масової інформації.

⁵⁷ Перелік, назва, номер та розквартирування яких, на нашу думку, повинно складати державну таємницю!

«Спецсервіс», житлово-комунальний відділ, перукарня, їдальня. При цьому виникає сумнів потреба включення саме трьох останніх підрозділів в офіційну структуру центрального апарату МВС України, особливо *на тлі традиційної відсутності в означеній структурі самостійно виділеної юридичної служби*⁵⁸.

Таким чином, з огляду на серіальну, майже однотипну реорганізацію наприкінці 2001 - у 2002 роках відповідних Головних управлінь МВС України у Департаменти МВС України ми вважаємо, по-перше, *порушенням порядку та логіку створення Департаментів* – треба затверджувати, як годиться, нову структуру центрального апарату МВС України разом із Департаментами та положеннями про них; по-друге, недоцільним є додаткове уточнююче особливе позначення у їх назвах: «на правах Головного управління», виходячи з певної тавтологічності назви⁵⁹; по-третє, *з традиційної завуальованості сенсу саме означених «прав Головного управління»* - якщо це «права» на існування в якості проміжної надструктурної управляючої ланки зі своїм штатом⁶⁰, то це одне, якщо такі права пов'язані з новими науково-обґрунтованими обов'язками і абсолютною нагальною потребою у такому підрозділі, то це інше; по-четверте, *відсутності повноважень Міністра*⁶¹ щодо утворення відповід-

⁵⁸ Разом із тим, маємо постанову Кабінету Міністрів України «Про загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, державного підприємства, установи, організації» від 27.08.1995 р., № 690 та наказ МВС України «Про затвердження Положення про управління правового забезпечення» від 11.01.1996 р., № 14.

⁵⁹ Зазвичай Департамент за статусом прирівнюється до головного підрозділу. Крім того, відомо, що «департаментизация - процесс организационного обособления специализированных работ в организации», як за роботою: Структурные подразделения [Електронний ресурс]. –Режим доступу: http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RRywwzqywt!!vukwgnklrto9.

⁶⁰ Не секрет, що часто-густо це результат лобювання чийсь інтересів у Міністерстві.

⁶¹ Не говорячи про інших посадовців Міністерства (ще раз наголошуємо, що йдеться не про затверджен-

*них Департаментів та затвердження Положень про них*⁶², принаймні до 05.03.2004 р. до появи Указу Президента України № 280/2004, про що йшлося на початку статті; по-п'яте, прямим причинно-наслідковим зв'язком між ірраціональним, як ми бачимо, структуруванням центрального апарату МВС України за чинною нормотворчою практикою⁶³ та його діяльністю; і, по-шосте, невідповідністю внутрішньореорганізаційних процесів центрального апарату МВС України завданням «поглиблення процесів реформування в системі МВС України».

Разом із тим, оскільки структура центрального апарату МВС України в останні часи постійно перетерплює певні зміни⁶⁴, саме останній її варіант, станом на 01.05.2006 року, представлений на сайті ДЗГ МВС України⁶⁵, можна подати в якості ілюстрації нашого дослідження (див. рис.)⁶⁶.

ня структури центрального апарату, а саме про утворення його підрозділів). Наприклад, вже згадуваний наказ МВС України «Про затвердження Положення про Департамент роботи з персоналом Міністерства внутрішніх справ України» від 14.01.2002 р., № 33 був підписаний Державним секретарем О.А. Гапоном; Положення про цей Департамент – начальником Департаменту М.Н. Курко.

⁶² З огляду на абз.2 ст.5-1 Указу Президента України «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29.05.2001 р., № 345/2001, що «утворення департаменту (служби), призначення на посаду і звільнення з посади його керівника та затвердження положення про департамент (службу) здійснює Президент України». Хоча одного часу за пп.16 п.4 вже згаданого Указу Президента України від 14.07.2001 р. за № 529/2001 ці повноваження були надані державним секретарям міністерств.

⁶³ Фактично: що і як закладено, те й отримали.

⁶⁴ Що вже само по собі може бути предметом окремого дослідження. На жаль, подана на схемі блочна структура з-за відсутності будь-яких зв'язків не дозволяє її вважати функціональною.

⁶⁵ Див. роботу: Структура центрального апарату МВС України (станом на 01.05.2006) [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/stru.htm>.

⁶⁶ Більш детальну інформацію про підрозділи центрального апарату МВС України можна отримати за електронними адресами: Державний департамент автомобільної інспекції (<http://www.sai.mia.gov.ua>), Департамент у справах громадянства, імміграції та ре-

2. Організаційна функціональність центрального апарату МВС України.

Організаційна функціональність є характеристикою центрального апарату МВС України, первинною стосовно його структурної раціональності та нерозривно з нею зв'язаною⁶⁷. Великий тлумачний словник сучасної української мови під словом «функціональний» розуміє «1. Пов'язаний з виконанням певної функції..., залежний від діяльності, призначення, а не від структури, будови. 2. Пов'язаний з функцією, функціями..., з виявом життєдіяльності організму..., залежний від їхньої специфічної діяльності. 3. Практичний, корисний» [3, с.1335].

Ми вже казали з посиланням на В.П. Белогурова, що *структура* – це «логическое взаимоотношение уровней управления и функциональных областей, построенное в такой форме, которая позволяет наиболее эффективно достигать целей организации», а *функція* – задача, яку вирішує система для досягнення заявленої мети, «определенный вид управленческой деятельности, объективно необходимый для обеспечения целенаправленного воздействия» [10, с.79-80].

естрації фізичних осіб (<http://vgirfo.kharkov.ua/ua>), Департамент роботи з персоналом (<http://drp.centrmia.gov.ua>), Департамент адміністративної служби міліції (<http://www.dasm.kiev.ua>), Департамент інформаційних технологій (<http://dit.centrmia.gov.ua>), Департамент медичного забезпечення та реабілітації (<http://health.centrmia.gov.ua>), Департамент ресурсного забезпечення МВС України (<http://www.guvmtz.gov.ua>), Департамент Державної служби охорони при МВС України (<http://www.dso.kiev.ua>), Національне Центральне Бюро Інтерполу в Україні (<http://icpo.centrmia.gov.ua>), Головне управління внутрішніх військ МВС (<http://guvv.centrmia.gov.ua>), Головне управління по боротьбі з організованою злочинністю (<http://www.guboz.gov.ua>), Державний науково-дослідний експертно-криміналістичний центр (<http://dnedekc.gov.ua/centr.htm>), Департамент зв'язків з громадськістю МВС України (<http://mvsinfo.gov.ua>).

⁶⁷ Структура центрального апарату МВС України, як і будь-якої організації, завжди має «вибудовуватися» тільки під його функції. Але сам аналіз цього утворення доцільно робити саме у зворотному порядку, починаючи з його створення і закінчуючи функціонуванням, як ми й зробили.

Зазначимо, що певні уявлення про організаційну функціональність центрального апарату МВС України можна отримати з аналізу Положень про головні підрозділи в складі означеного центрального апарату Міністерства, зокрема, спираючись на їх організаційно-структурну доцільність. При цьому, цілком зрозуміло, що з огляду на їхню значну кількість неможливо проаналізувати повністю усі, у тому числі й проміжні Положення, тому обмежимося тільки деякими з них. І перевагу у такому аналізі будемо віддавати завданням і функціям означених підрозділів.

Таким чином, під організаційною функціональністю⁶⁸ центрального апарату системи МВС України ми розуміємо відповідність системної організації її функціональному призначенню⁶⁹ – своєрідний «функціональний срез» [1, с.298, 300, 301] нормативно закладеної спроможності центрального апарату системи МВС України виконувати покладені на нього завдання, так звана «функціональна якість». Оскільки елементами структури центрального апарату системи МВС України є департаменти, головні управління, управління, відділи тощо, то стосовно організаційної функціональності є сенс обмежитись у аналізі тільки тими з них, що мають зв'язок з оточуючим систему МВС України зовнішнім середовищем, й ігнорувати ті, що є внутрішніми і не мають безпосереднього зв'язку з означеним середовищем⁷⁰

⁶⁸ За В.А. Карташевим «функціональність раскрывается в установлении причинно-следственных отношений между материальными образованиями» [1, с.302].

⁶⁹ Або іншими словами, «структура системы выбирается с тем, чтобы она имела оптимальные с точки зрения полученного решения параметры» [2, с.237].

⁷⁰ Тобто, з погляду на організаційну функціональність системи по відношенню тільки до зовнішніх зв'язків такі елементи знаходяться у стані покою [1, с.307] – це підрозділи, що фактично забезпечують основну діяльність МВС України за призначенням. Приклад такої внутрішньоорганізаційної замкнутої ОВС наведений в роботі [11, с.42].

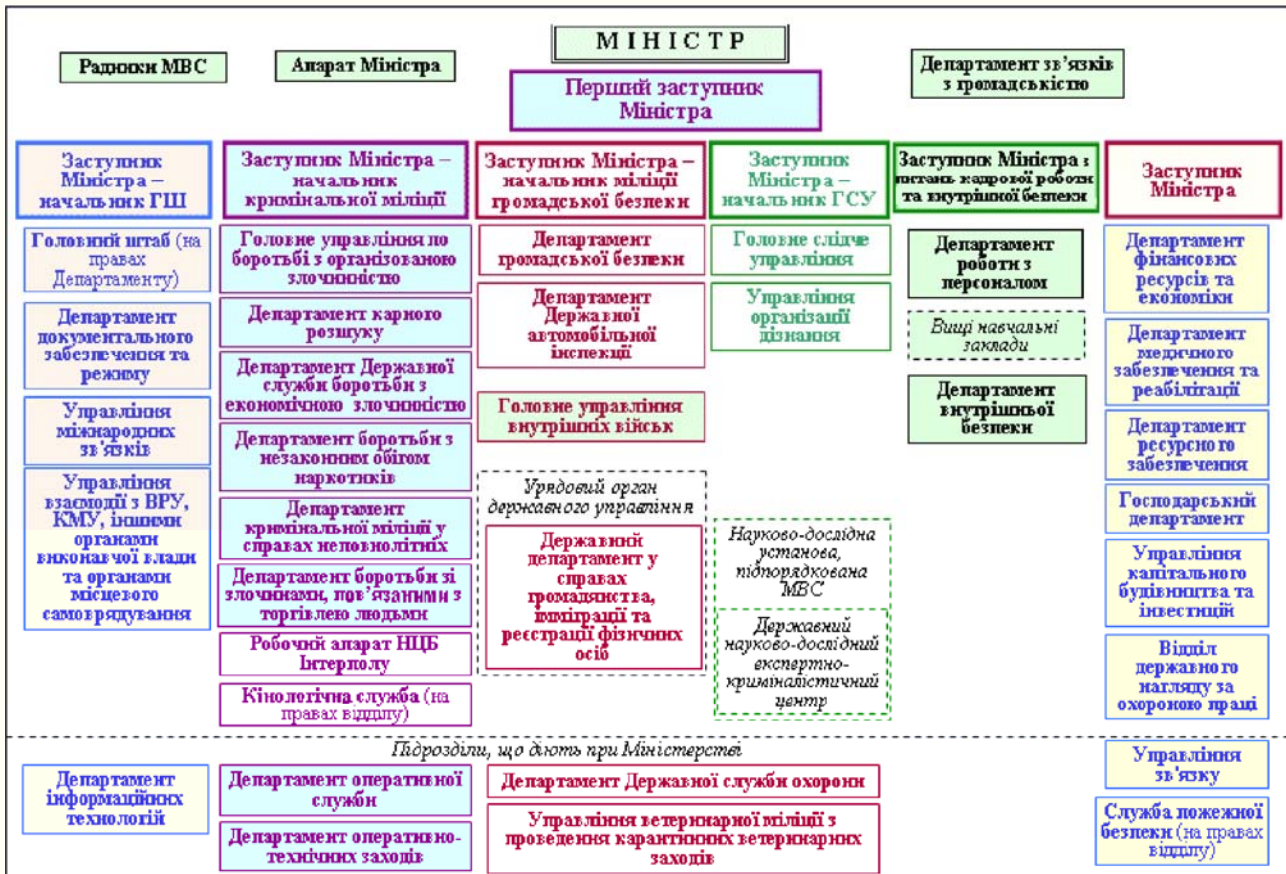


Рисунок – Структура центрального апарату МВС України станом на 01.05.2006 р.

Так, наприклад, внутрішніми підрозділами центрального апарату МВС України, з огляду на позначені у абз.2 п.1 Положення про Міністерство внутрішніх справ України головні напрямки діяльності Міністерства щодо «формування і реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, ведення боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, охорони та оборони особливо важливих державних об'єктів» [12], є Головне фінансово-економічне управління МВС України⁷¹ (Положення затверджене наказом МВС від 14.05.1992 р., № 261), Головне управління тилового та матеріально-технічного забезпечення МВС Укра-

їни (Положення затверджене наказом МВС від 23.11.1992 р., № 697), Головний центр громадських зв'язків МВС України⁷² (Положення затверджене наказом МВС від 08.07.1994 р., № 160), Головне управління кадрів МВС України (Положення затверджене наказом МВС від 23.12.1995 р., № 850), Управління оперативного зв'язку Головного штабу МВС України (Положення затверджене наказом МВС від 16.03.1998 р., № 155), Департамент роботи з персоналом МВС України (Положення затверджене наказом МВС від 14.01.2002 р., № 33), Центральний вузол оперативного зв'язку при МВС України (Положення затверджене наказом МВС від 02.06.2003 р., № 575), Центр моніторингу наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ (Положення затверджене

⁷¹ Назви підрозділів надані на час прийняття Положень про них.

⁷² Центр безпосередньо не приймає участі у «веденні боротьби із злочинністю» тощо, а тільки інформує громадськість про її результати.

наказом МВС від 31.07.2003 р., № 827), Департамент внутрішньої безпеки ГУБОЗ МВС України (Положення затверджене наказом МВС від 28.09.2003 р., № 1111), Департамент роботи з персоналом МВС України (Положення затверджене наказом МВС від 13.11.2003 р., № 1372), Управління зв'язку при МВС України (Положення затверджене п.4.1 наказу МВС від 16.02.2004 р., № 163) тощо.

Стосовно заявленого напрямку дослідження - центрального апарату МВС України, то про його практичну функціональність ми можемо судити з позицій аналізу нормативно позначених засобів та заходів, що застосовуються цим структурним утворенням МВС для організації належної діяльності системи в цілому. І ці засоби та заходи – стосовно їх достатності, спроможності, своєчасності, доцільності, забезпеченості, ситуативності, застосовності, законності тощо, але, знов-таки, тільки якщо вони у тій чи іншій формі «закладені» у відповідні положення про підрозділи центрального апарату МВС України.

*Положення про Головне управління захисту економіки від злочинних посягань Міністерства внутрішніх справ України*⁷³ затверджене наказом МВС України від 22.06.1992 р., № 366; ГУЗЕЗП за п.п.1.1 Положення «забезпечує організацію та узгодження дій підпорядкованих підрозділів служби у боротьбі з економічною злочинністю, керівництво ними, проводить безпосередню роботу по попередженню та викриттю злочинів в сфері економіки»⁷⁴.

Завдання ГУЗЕЗП стосовно «безперервного стеження за станом оперативної обстановки у сфері економіки України» (п.1.1 Положення...) з формальних позицій є дещо декларативним з огляду на абсолютну неосяз-

⁷³ Ми вже не кажемо про юридичну нісенітницю - двозначність назви Головного управління, за одним з яких воно нібито призначене для «захисту економіки від злочинних посягань Міністерства внутрішніх справ України».

⁷⁴ Ключовими є: «забезпечує організацію та узгодження дій», «керівництво», «проводить безпосередню роботу».

ність означеної «сфери», відсутність універсального професіоналізму співробітників Управління та неможливість забезпечення їхнім наглядом усіх підприємств різних форм власності, що зайняті економічною діяльністю – тому головним завданням ГУЗЕЗП слід би позначити *виділення найбільш критичних за станом головних напрямків економіки держави та спрямування зусиль на їх виправлення*. По-друге, економіка України не існує у замкнутому просторі, тому наступним завданням ГУЗЕЗП повинен би стати загальний моніторинг світової економіки, принаймні суміжних держав і налагодження контакту та вивчення досвіду аналогічних структур зарубіжжя⁷⁵. Третім завданням ГУЗЕЗП повинно бути вирішення власного кадрового⁷⁶ та матеріально-технічного забезпечення, четвертим - керування роботою ієрархічно підлеглих підрозділів. Фактично функціональним недоліком є також невдала назва Управління, як така, що не відповідає його призначенню – боротьбі зі злочинами, що невдовзі було виправлено.

Ми вважаємо, що ГУЗЕЗП *не повинен був замикатися тільки на «поточному та перспективному плануванні» власної роботи* (п.2.4 Положення...); *взаємодіяти з питань припинення злочинності треба не тільки з «зацікавленими міністерствами, відомствами, установами, громадськими організаціями»* (як за п.2.6), а з усіма державними структурами; *«забезпечення відшкодування громадянам, державним та іншим підприємствам, організаціям збитків, що спричинені їм корисливими злочинами»* (як за п.2.9) *не може бути основним завданням ГУЗЕЗП*⁷⁷; викликає подив така функція ГУЗЕЗП, як *«перевірка виконання підрозділами захисту економіки органів внутрішніх справ... власних рішень»*⁷⁸ з питань боротьби з економічними

⁷⁵ Дещо обмежено про це йдеться у функціях ГУЗЕЗП (п.3.12 Положення...).

⁷⁶ Підкреслюємо, саме «основним завданням», а не останньою з п'ятнадцяти зазначених функцій Управління (п.3.15 Положення...).

⁷⁷ Це, скоріше, справа судів, страхових компаній тощо.

⁷⁸ Як за російським прислів'ям «доверяй, но проверяй!»

злочинами» (п.3.13 Положення...) тощо.

Положення про Управління паспортної, реєстраційної та міграційної роботи МВС України було затверджене наказом МВС України від 03.01.1994 р., № 8. Разом із тим, на нашу думку, одним з основних завдань Управління повинно бути удосконалення паспортно-реєстраційної системи України; основне завдання не може обмежуватися тільки «забезпеченням видачі паспортів громадянам України» (п.2.3 Положення...) – треба його розглядати набагато ширше – як «здійснення паспортно-реєстраційного обліку»

Доцільним було би також розширення в Положенні... функції взаємодії Управління з Міністерством закордонних справ не тільки «з питань попередження правопорушень і злочинів» (як за п.3.4), але й з обліку громадян України, що знаходяться за кордоном; реалізація п.3.2 функції з вдосконалення «практики застосування нормативно-правових актів з питань паспортної, реєстраційної та міграційної роботи» стосовно п.2.1 «Реалізація державної політики з питань паспортизації громадян України» виявилася недосконалою, бо станом на кінець 2005 року в державі з'явилося вже понад 90 (!) нормативних документів⁷⁹, що регламентують організацію паспортно-реєстраційної роботи.

Вважаємо також явним недоліком за п.3.1 Положення... надану варіативну можливість Управлінню або «розробляти проекти законодавчих актів України» з паспортних питань, або «брати участь в їх розробці» - що є незрозумілим з огляду на щойно цитовану вимогу п.2.1 щодо реалізації державної політики – Управління аж ніяк не має права відсторонятися від означеної роботи. Недоречним є й віднесення до функцій Управління на рівні Положення про нього цілком тривіального переліку роботи з «підготовки необхідної інформації», «доповіді керівництву МВС», «подання в встановленому порядку

⁷⁹ Серед яких навіть Постанова Кабінету Міністрів України «Про стан виконання рішень Верховної Ради України і Президента України з питань паспортизації громадян» від 14.12.1995 р., № 1001 з грифом «не для друку».

до центральних органів державної влади» (як за п.3.4 Положення...) та «вживання заходів до усунення недоліків у роботі» (п.3.6) й т.д.

Положення про Управління боротьби з незаконним обігом наркотиків МВС України затверджувалося наказом МВС України від 22.04.1994 р., № 209⁸⁰, і фактично не містить таких, що мають обов'язково бути, будь-яких пояснень щодо призначення, специфіки діяльності та мети створення означеного підрозділу⁸¹. Значимо, що УБНОН не є суб'єктом законодавчої діяльності всупереч встановленій п.3.1 Положення... функції «розроблення проектів законодавчих актів України»; функції за п.3.2 і п.3.3 Положення в певній мірі є тавтологічними, взаємопоглинаючими, бо «контроль виконання органами внутрішніх справ законодавства України, наказів та інструкцій МВС» неможливий без відповідного «узагальнення практики застосування нормативно-правових актів»; за п.3.14 Положення... УБНОН чомусь «здійснює заходи щодо припинення вивозу і ввозу наркотиків з-за кордону, їх транзиту через територію республіки», що не може бути його компетенцією, бо він має тільки «здійснювати заходи щодо припинення незаконного вивозу і незаконного ввозу наркотиків з-за кордону, їх незаконного транзиту через територію республіки»; аналогічного уточнення потребує і п.3.12 Положення... стосовно «організує роботу щодо запобігання їх незаконного виробництва і розповсюдження»; п.3.15 Положення... не передбачає припинення відповідної незаконної діяльності ділків наркобізнесу тощо, обмежуючись тільки «виявленням і документуванням злочинної діяльності»; у п.3.16 Положення... взагалі йдеться про контроль Управлінням фактично

⁸⁰ Не можна обійти зауваженням недоречну вимогу пп.2.3 наказу «розглянути на колегіях у другому кварталі поточного року» організацію роботи УБНОН, коли фактично Положення про підрозділ затверджене тільки наприкінці першої декади кварталу.

⁸¹ Крім згадки у пп.1.1 Положення про те, що це «оперативна служба». До речі, функціональні засади створення УБНОН порушені її прив'язкою не до «причин, діяльності, призначення», а до «структури, будови» Міністерства.

«оперативного прикриття збувальників, перевізників, притонуотримувачів та інших розповсюджувачів наркотиків», та й ще «ефективним розставленням(!) негласних співробітників»⁸². Не зрозумілою є також така функція УБНОН, як за п.3.23 Положення... як «розгляд скарги, заяви й листи громадян України, іноземних громадян і осіб без громадянства, листи й пропозиції органів державної влади й управління, інших організацій, публікації та виступи в засобах масової інформації, запити народних депутатів»⁸³, коли для цього є принаймні Апарат Міністра та ДЗГ МВС України. Тавтологічною є також функція Управління брати участь «за дорученням керівництва міністерства... у роботі органів державної влади й управління України з питань боротьби з незаконним обігом наркотиків...»⁸⁴; у п.3.26 Положення замість виразу «антинаркоманійна пропаганда» слід вживати «антинаркотична пропаганда» тощо.

Положення про Управління кримінальної міліції у справах неповнолітніх МВС України було затверджене наказом МВС України від 29.02.1996 р., № 129. Засади створення УКМСН, що є безумовним позитивом для причин утворення підрозділу центрального апарату МВС України, досить глибоко нормативно обґрунтовані, по-перше, пп.2.3 цього наказу МВС України, по-друге, Постановою Кабінету Міністрів України «Про створення кримінальної міліції у справах неповнолітніх» від 08.07.1995 р., № 502, по-третє, принаймні ст.1 та ст.5 Закону України «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх» від 24.01.1995 р., № 20/95-ВР. Разом із тим, цілком очевидно є у значній мірі порушеною функціональність УКМСН стосовно головного завдання кримінальної міліції у справах неповнолітніх – «запобігання

*правопорушень неповнолітніх»*⁸⁵ (абз.3 ст.5 Закону України № 20/95-ВР)⁸⁶. Тому й функції УКМСН набули явно обмежених рис, спрямованих тільки на «боротьбу зі злочинністю неповнолітніх».

Крім того, навіть при наявності для заснування Управління досить глибокої нормативно-правової бази, пп.1.2 Положення про УКМСН носить абсолютно формальний характер, що характерно й для трьох раніше розглянутих положень відповідних підрозділів центрального апарату МВС України. До того ж, слід зауважити на певну поверхневу «типовість» цих Положень – підпункти 3.1, 3.2, 3.10, 3.8, 3.9 Положення про УКМСН за формою і фактично за змістом співпадають, відповідно, з пп.3.3, 3.5, 3.6, 3.23, 3.24 Положення про УБНОН, з пп.3.2, 3.3, 3.4, 3.15 Положення про УПР та МР.

Незрозумілим є включення до числа завдань(!) Управління організації й контролю... виконання підрозділами КМСН... законів України «Про міліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про державну таємницю», як за п.2.3 Положення...⁸⁷; всупереч завдання УКМСН (п.2.4 Положення...) з «підвищення ролі керівників цієї служби в організації роботи по попередженню й розкриттю злочинів» можливе тільки шляхом сумлінної і наполегливої роботи самих «керівників цієї служби»; у завданні УКМСН зі «здійснення інформаційно-аналітичної роботи» (п.2.5 Положення...) взагалі нічого не йдеться про боротьбу зі злочинністю неповнолітніх. На нашу думку, виключно внутрішніми заходами УКМСН, що не слід виносити до функціональних за призначенням, є вдосконалення організаційної структури, зміна штатів, зміцнення службової дисципліни та законності, як за п.3.5 Положення...;

⁸⁵ Положення про УКМСН жодного разу не згадує «правопорушення неповнолітніх».

⁸⁶ Або «соціального захисту та профілактики правопорушень серед осіб, які не досягли 18-річного віку» за абз.2 п.1 названої Постанови Кабінету Міністрів України № 502.

⁸⁷ Тобто, якщо це є прямим завданням УКМСН, то що є його функцією з цього; чому заздалегідь припускається невиконання співробітниками УКМСН відповідних Законів України?

⁸² Тобто, чи йде взагалі тут мова про боротьбу з незаконним обігом наркотиків?

⁸³ До того ж, «скарги, заяви й листи...» саме в галузі боротьби з незаконним обігом наркотиків, чи взагалі?

⁸⁴ Що це таке за «управління України з питань боротьби з незаконним обігом наркотиків»?

до функцій УКСН (п.3.8 Положення...) також віднесено «перевірку скарг і листів громадян», що вже коментувалося раніше й т.д.

Таким чином, виконаний аналіз дозволяє скласти певне уявлення про предмет дослідження. На нашу думку, в цілому можна казати про задовільну організаційну функціональність центрального апарату МВС України тільки тоді, коли маємо підтвердженою практикою впевненість у тому, що «исполнительная система была создана также правильно, ее функционирование проходило нормально и результат был получен тот, который ожидался» [1, с.87-88]. Тобто, йдеться про правильне, знов-таки саме функціональне, співвідношення центрального апарату та ієрархічно підлеглих йому органів внутрішніх справ. Поки ще ми маємо наочні приклади так званої «часткової функціональності» окремих підрозділів центрального апарату МВС України, наприклад, УКСН.

Слід зазначити, що навіть відпрацьована часом і практикою сталість конкретної для аналізованого періоду структури центрального апарату МВС України абсолютно не гарантує назавжди її універсальної функціональності. Хоча така універсальність є бажаною, її обмеженість завжди аксіоматична. Тому апріорі *МВС України має бути постійно готовим видозмінити структуру свого центрального апарату*, приклади чого ми маємо у тих же 2001-2002 роках. Крім того, в Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України за Постановою Кабінету Міністрів України від 24.04.1996 р., № 456 [13] зазначалось, що «структура органів внутрішніх справ і організація управління нею занадто громіздка», що «доцільно здійснити перебудову структури Міністерства» тощо. Більш того, *прикінцевим положеннями Концепції зазначалась потреба у розробленні проекту «нормативних актів з питань реформування апарату МВС»*.

Таким чином, навіть з аналізу цього, достатньо обмеженого переліку підрозділів центрального апарату МВС України за нормотворчою діяльністю міністерства, уряду та глави держави можна стверджувати про їх-

ню недостатню структурну раціональність та «функціональну якість», а значить, й організаційну функціональність. Це істотно впливає на здатність центрального апарату міністерства в сучасному вигляді виступати спрямованим розв'язником розвитку системи.

Висновки.

1. Центральний апарат МВС України потребує належного структурування в чинному Положенні про Міністерство внутрішніх справ України.

2. Утворення ряду підрозділів (Департаментів тощо) та їх назв у центральному апараті МВС України за період, що аналізується, носило здебільшого ситуативний характер.

3. Запровадження нової структури центрального апарату МВС стосовно реформування системи МВС України завжди розглядалось тільки як самоціль.

4. Центральний апарат МВС України, який сам перетерпів багато ірраціональних змін, не можна вважати у повній мірі структурно раціональним та організаційно функціональним щодо того, щоб бути повноцінним спрямованим розв'язником розвитку системи МВС України.

5. Керівництву МВС України треба звернути увагу на недостатній рівень професіоналізму працівників юридичної служби Міністерства щодо нормотворчості⁸⁸.

ЛІТЕРАТУРА

1. Карташов В.А. Система систем: Очерки общей теории и методологии. –М.: «Прогресс-Академия», 1995. -325 с.

2. Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. –М.: Политиздат,

⁸⁸ Бо «цінність професійної юридичної служби полягає в тому, що вона своєчасно, якісно та ефективно виконує свої функції. Непрофесійна юридична служба таких цілей не досягає», як за стор.133 роботи: Єремеев Д.В. Деякі питання вдосконалення кадрового забезпечення підрозділів юридичної служби органів внутрішніх справ // Світовий досвід підготовки поліцейських та його впровадження в Україні: Матер. Між нар. наук.-практ. конф.; м. Дніпропетровськ, 17 березня 2006 р. –Д.: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2006. –С.130-135.

1981. -432 с.

3. Великий тлумачний словник сучасної української мови /Уклад. і голов. ред. В.Т. Буцел. –К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. -1440 с.

4. Приказ МВД Украины «Об объявлении структуры аппарата МВД Украины» от 02.09.1994 г., № 469.

5. Наказ МВС України «Про заходи щодо виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 5 серпня 1997 р. № 834» від 21.08.1997 р., № 567.

6. Кадрове та матеріально-технічне забезпечення органів внутрішніх справ // Криміногенна ситуація в Україні: оцінка, тенденції, проблеми [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.wjin.net/Pubs/3456.doc>. -1998.

7. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 р., № 810/98.

8. Наказ МВС України «Про затвердження структури центрального апарату Міністерст-

ва внутрішніх справ України» 03.07.2002 р., № 650.

9. Наказ МВС України «Про затвердження структури центрального апарату Міністерства внутрішніх справ України» від 25.12.2003 р., № 1616.

10. Венедіктов В.С., Зозуля І.В. Проблеми реформування системи МВС України: Монографія. –Ужгород: ВАТ «Патент», 2005. -216 с.

11. Руденко Н.И., Кисин В.Р., Колодкин Л.М., Коренев А.П., Ломтев С.П. Основы управления в органах внутренних дел: Учебное пособие. –М.: МВШМ МВД СССР, 1988. -274 с.

12. Указ Президента України «Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 17.10.2000 р., № 1138/2000 (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента України від 05.03.2004 р. № 283/2004).

13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ» від 24.04.1996 р., № 456.

Зозуля І.В. Структурна раціональність і організаційна функціональність центрального апарату МВС України в нормотворчій діяльності Міністерства як першооснова реформування системи МВС України // Форум права. -2006. -№ 3. –С.37-55 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-3/06dzivsmu.pdf>

З огляду на те, що результативна діяльність системи МВС України ґрунтується на структурній раціональності та організаційній функціональності його центрального апарату як спрямівника розвитку системи, виконаний аналіз нормотворчої практики щодо умов і причин створення підрозділів означеного центрального апарату, динаміки, сутності та особливостей цього процесу.

Зозуля І.В. Структурная рациональность и организационная функциональность центрального аппарата МВД Украины в нормотворческой деятельности министерства как первооснова реформирования системы МВД Украины

Учитывая то, что результативная деятельность системы МВД Украины основывается на структурной рациональности и организационной функциональности его центрального аппарата как направляющего органа развития системы, выполнен анализ нормотворческой практики относительно условий и причин создания подразделений указанного центрального аппарата, динамики, сущности и особенностей этого процесса.

Zozulja I.V. Structural rationality and organizational functionality for central device of Ministry of Internal Affairs of Ukraine in rule-making activity of the ministry as fundamental principle of reforming for system in the Ministry of Internal Affairs of Ukraine

Taking into account that productive activity to system in the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is based on structural rationality and organizational functionality of its central device as directing body of system's development, the analysis rule-making practice concerning conditions and the reasons for division's creation of the specified central machinery, dynamics, essence and features of this process is executed.