

УДК 342(9).477

Семен ЯЦЕНКО

голова Смілянського міськрайонного суду Черкаської області, здобувач Київського міжнародного університету

**УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

Розглянуто систему управління в органах внутрішніх справ, проаналізовано правовий стан суб'єктів та об'єктів управління, їх компетенцію, повноваження та зв'язки між учасниками управлінського процесу.

Рассмотрена система управления органами внутренних дел, проанализировано правовое положение субъектов и объектов управления, их компетенция, полномочия и связи между участниками управленческого процесса.

The system of management of the bodies of Interior is considered, the legal status of the subjects and objects of the management as well as the powers and interconnection between the parties of the management process are analyzed.

Ключові слова: *управління, системність, компетенція, повноваження, суб'єкти й об'єкти управління, взаємодія.*

Ключевые слова: *управление, системность, компетенция, полномочия, субъекты и объекты управления, взаимодействие.*

Keywords: *management, system, competence, powers, subjects and objects of the management, interconnection.*

Державне управління, в тому числі в органах внутрішніх справ, є системним явищем, що включає низку елементів, тісно пов'язаних між собою. Система (грецьк. *systema* – ціле, складене з частин, сполука) складається з багатьох елементів, які пов'язані один з одним, утворюючи певну цілісність, єдність. Поняття системи має надзвичайно широку сферу застосування – практично кожен об'єкт може бути розглянутий як система. При організації управління ефективність управлінського процесу забезпечується

управлінським впливом на кожний елемент управління. І що більшим є цей вплив на елементи системи, тим дієвішим буде управління.

Системність – об'єктивна реальність усіх складних об'єктів, з якими доводиться мати справу в процесі управління. Особливий інтерес викликає поняття «соціальна система», що визначається як структурний елемент соціальної реальності, певне цілісне утворення, основними складниками якого є люди, їх зв'язки і взаємодія. На відміну від загального поняття «система», соціальна система має низку додаткових значущих ознак: ієрархія статусів елементів, наявність у системі механізмів самоврядування, самосвідомість об'єктів і суб'єктів управління, система цінностей, формальні й неформальні відносини тощо [1, 29].

У загальному вигляді управління в будь-яких системах можна уявити як виявлення (шляхом передачі командної інформації каналами прямого зв'язку) впливу керівної підсистеми на керовану. Звідси каналами зворотного зв'язку в керівну підсистему надходить інформація про її стан. Ці підсистеми мають також інформаційні зв'язки з навколишнім середовищем. Керівна та керована підсистеми, канали прямого та зворотного зв'язку, а також навколишнє середовище створюють систему управління.

В. Колпаков зазначає, що державне управління має свої особливості, які виявляються в основних складниках його системи (суб'єкті, об'єкті, керівному впливі) на інтегративних властивостях, притаманних йому як системному управлінню. Не цілком зрозумілою є думка В. Малиновського, який вважає, що будь-яка система, у тому числі й управлінська, розглядається в сукупності двох невід'ємних складників – суб'єкта і об'єкта, а також що управлінський вплив суб'єктів здійснюється відносно об'єктів державного управління, тобто виокремлює і третій його елемент.

Поділяємо думку Г. Атаманчука, що система державного управління має охоплювати:

а) організацію та функціонування суб'єкта управління – керівну систему;

б) структуру взаємозв'язків керівної системи із суспільною системою – керовані об'єкти;

в) компоненти суспільної системи чи їх окремі прояви, що створюють у взаємозв'язку структуру керованої системи і безпосередньо сприймають державно-керівні впливи або беруть участь у їх формуванні.

Як бачимо, під змістом управління Г. Атаманчук розуміє не тільки керівний вплив, а й зворотні зв'язки, що відображають рівень, глибину, адекватність сприйняття керованими об'єктами керівних впливів компонентів суб'єкта державного управління.

Основними складниками управлінської системи є такі:

- 1) суб'єкт управління – той, хто здійснює управління, виконує функції керівництва і впливу на об'єкт управління для приведення його в новий, бажаний для суб'єкта стан;
- 2) об'єкт управління – те, на що спрямований керівний вплив суб'єкта;
- 3) зміст управління – взаємозв'язки керівної системи з керованим об'єктом, що включають керівний вплив або комплекс цілеспрямованих і організуючих команд, засобів, прийомів і методів, з допомогою яких здійснюється вплив на об'єкт і досягаються реальні зміни в його стані, виникають зворотні зв'язки, що відображають обґрунтованість організації та діяльності кожного керівного компонента.

Наведені загальні ознаки державного управління мають місце і в управлінні в органах внутрішніх справ.

Головною рисою суб'єкта управління є наявність у нього певної компетенції і владних повноважень, які дають змогу втілювати його волю у формі управлінських рішень, керівних команд, обов'язкових для виконання. Владний вплив, що виходить від суб'єкта до об'єкта управління, дозволяє підпорядковувати волю і діяльність останнього волі першого, що є необхідною умовою досягнення цілей і вирішення завдань, визначених суб'єктом управління.

В. Колпаков вважає, що суб'єктом управління є держава в цілому. В управлінському процесі держава представлена системою спеціальних державних органів, особливості яких полягають у тому, що вони формуються державою (з волі держави), наділені державно-владними повноваженнями і здійснюють управлінські функції від імені держави.

Управління в органах внутрішніх справ переважно є внутрішньосистемним, тому в ньому досить важко чітко розділити суб'єкти й об'єкти управління. Зважаючи на те, що об'єктами державного управління є система, на яку спрямовується владний вплив суб'єктів управління, у внутрішньосистемному управлінні відповідні органи чи службовці в одних випадках є суб'єктами впливу, а в інших – його об'єктами. Провідне місце в підсистемі суб'єктів управління органами внутрішніх справ належить керівникам різних рівнів.

Керівник в органах внутрішніх справ має виробляти стратегію управління, консолідувати зусилля своїх підлеглих на розв'язання важливих завдань, використовуючи при цьому свою владу. Керівник органу є водночас суб'єктом як внутрішньоорганізаційних, так і зовнішніх управлінських відносин. Керівник органу повинен не тільки організувати роботу всіх структурних підрозділів, а й забезпечити його діяльність загалом. Об'єктами впливу керівника є матеріальні та фінансові засоби, трудовий колектив. Керівник репрезентує очолюваний ним орган і здійснює його представництво в зовнішніх відносинах. Таким чином, до основних управлінських функцій, які має здійснювати керівник органу внутрішніх справ, належать: організація, координація, планування діяльності, прийняття управлінських рішень і впровадження їх у життя, контроль за їх виконанням та персональна відповідальність за організацію діяльності органу внутрішніх справ. Реальний вплив керівника на діяльність органу (підрозділу) внутрішніх справ ґрунтується не тільки на його офіційних повноваженнях, а й на особистому авторитеті, тобто має два складники: формального керівника та неформального лідера. Найоптимальнішим є тип керівника з високим офіційним, професійним та особистим статусом.

Безпосереднє управління в органах внутрішніх справ здійснюється всередині самої цієї системи у відносинах між її структурними елементами. Органи внутрішніх справ, як і будь-яка державна структура, є системою, між структурними елементами якої встановлені різні взаємозв'язки.

Систему органів внутрішніх справ утворюють центральний апарат Міністерства внутрішніх справ України, департаменти, головні управління, управління та відділи МВС України, головні управ-

ління (управління) в АР Крим, областях, містах Києві, Севастополі, управління і відділи внутрішніх справ у містах, районах та їх підрозділи в селищах, мікрорайонах, на особливо важливих об'єктах, управління внутрішніх справ на транспорті та їх підрозділи на залізничних станціях, у портах і аеропортах, навчальні заклади системи МВС України, служби фінансового забезпечення, матеріально-технічного та військового постачання та інші допоміжні і забезпечувальні підрозділи.

Поведінка системи в цілому обумовлюється не стільки властивостями її елементів, скільки властивостями структури, тобто розташуванням і взаємодією елементів системи (статусні та функціональні аспекти). У структурності, що є властивістю системи, особливе значення має взаємодія елементів «по вертикалі». Ступінь досконалості ієрархічної вертикалі – одна з ключових проблем організації управління в органах внутрішніх справ усіх рівнів.

Управління в органах внутрішніх справ України, їх компетенція і повноваження ґрунтуються на положеннях Конституції України, Законів України «Про міліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про внутрішні війська МВС України», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», низці інших законів, постановках Кабінету Міністрів України, указах Президента України. Важливі положення щодо правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ також містяться в Кримінально-процесуальному кодексі України, Кримінальному кодексі України, Кодексі України про адміністративні правопорушення, інших кодексах, Положенні про Міністерство внутрішніх справ України [7], Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ України тощо [8].

Складовою частиною органів внутрішніх справ і одночасно суб'єктом і об'єктом управління є органи міліції.

Стаття 7 Закону України «Про міліцію» [12] визначає, що міліція складається з підрозділів:

- кримінальної міліції;
- міліції громадської безпеки;
- місцевої міліції;
- транспортної міліції;

- Державної автомобільної інспекції;
- міліції охорони;
- судової міліції;
- спеціальної міліції.

Для забезпечення громадського порядку на об'єктах і територіях, які мають особливе народногосподарське значення або постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи, Міністерство внутрішніх справ України з дозволу Кабінету Міністрів України може створювати спеціальні підрозділи міліції.

Права і обов'язки, організація роботи та структура підрозділів міліції визначаються положеннями, що затверджуються Міністерством внутрішніх справ України відповідно до Закону України «Про міліцію».

Відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ України МВС України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого визначається і координується Кабінетом Міністрів України.

МВС України є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, ведення боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, охорони та оборони особливо важливих державних об'єктів.

Міністр внутрішніх справ України здійснює керівництво всією системою органів внутрішніх справ України. Його призначає на посаду і звільняє з посади в установленому порядку Верховна Рада України за поданням Прем'єр-міністра України.

Міністр має перших заступників і заступників, число яких визначає Кабінет Міністрів України. Міністр також визначає ступінь відповідальності та розподіляє обов'язки між першими заступниками та заступниками.

Організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності МВС України здійснює перший заступник Міністра – начальник Головного штабу, який керує апаратом Міністерства.

Для вирішення питань, що належать до компетенції МВС України, обговорення найважливіших напрямів його діяльності в Міністерстві утворюється колегія в складі Міністра (голова колегії), його перших заступників і заступників, інших керівних працівників Міністерства, а також підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління МВС України. Рішення колегії реалізуються в життя наказами Міністра внутрішніх справ.

Гранична чисельність працівників МВС України затверджується Верховною Радою України.

Структуру центрального апарату МВС України затверджує Міністр за погодженням із Прем'єр-міністром України.

Система органів внутрішніх справ України побудована з урахуванням адміністративно-територіального устрою, а також особливостей їх функцій, характеру і обсягу завдань [13, 178].

Створення підрозділів місцевої міліції у складі органів внутрішніх справ визначено ст. 7-1 Закону України «Про міліцію» та постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2004 р. № 1013, яка затверджує Положення про місцеву міліцію.

Місцева міліція утворюється за рішенням органів місцевого самоврядування на підставі подання місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів рад, погодженого з Міністерством внутрішніх справ України. Її завданням є забезпечення захисту життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян та охорони громадського порядку на відповідній території. Під час виконання службових завдань місцева міліція користується відповідними правами та виконує обов'язки, передбачені Законом України «Про міліцію».

До складу місцевої міліції можуть входити підрозділи дорожньо-патрульної служби, патрульно-постової служби, служби дільничних інспекторів міліції, а також приймальники-розподільники для дітей, приймальники-розподільники для осіб, затриманих за бродяжництво, спеціальні приймальники для осіб, підданих адміністративному арешту. У складі місцевої міліції можуть утворюватись інші підрозділи.

Місцеву міліцію очолює керівник, який є заступником начальника відповідного управління (відділу) внутрішніх справ з громадської безпеки. Керівник місцевої міліції в установлені відповідною радою

строки звітує перед нею про стан охорони громадського порядку та громадської безпеки на відповідній території. Призначення і звільнення з посад керівника місцевої міліції, начальників структурних підрозділів і дільничних інспекторів проводяться начальниками головних управлінь, управлінь Міністерства внутрішніх справ України в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі за погодженням із відповідною радою.

Чисельність місцевої міліції визначається органом місцевого самоврядування, виходячи з нормативів, затверджених Міністерством внутрішніх справ України. Місцева міліція утримується за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Суб'єктом та об'єктом управління в системі Міністерства внутрішніх справ України є також внутрішні війська, призначені для охорони та оборони важливих державних об'єктів, перелік яких установлюється Кабінетом Міністрів України, установ виконання покарань, лікувально-трудова установ, а також для участі в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю.

Основними завданнями внутрішніх військ є такі:

- охорона та оборона важливих державних об'єктів, установ виконання покарань і лікувально-трудова установ, об'єктів матеріально-технічного та військового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України;
- супроводження спеціальних вантажів;
- здійснення пропускнуго режиму на об'єктах, що охороняються;
- конвоювання заарештованих і засуджених;
- охорона підсудних під час судового процесу;
- переслідування і затримання заарештованих і засуджених осіб, які втекли з-під варти;
- виконання доручень адміністрації установ виконання покарань і лікувально-трудова профілакторіїв щодо забезпечення внутрішнього порядку;
- участь в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю;
- участь у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на об'єктах, що охороняються;

- охорона дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав на території України.

Внутрішні війська складаються зі з'єднань, військових частин і підрозділів по охороні важливих державних об'єктів, зокрема атомних електростанцій, і установ виконання покарань, супроводження спеціальних вантажів та конвоювання заарештованих і засуджених, військових частин спеціального призначення та спеціальних моторизованих військових частин міліції, підрозділів зв'язку, допоміжних установ, навчальних закладів і навчальних частин.

Чисельність внутрішніх військ встановлюється Верховною Радою України за поданням Міністра внутрішніх справ України, погодженим із Кабінетом Міністрів України. Штати з'єднань, військових частин і установ внутрішніх військ затверджує Міністр внутрішніх справ України.

Командувач внутрішніх військ призначається Президентом України за поданням Міністра внутрішніх справ України. Безпосереднє управління в системі органів внутрішніх справ здійснює апарат управління, до якого належать керівники органів внутрішніх справ та їх підрозділів, заступники керівників, спеціальні структурні підрозділи, управління і штаби, чергові частини, секретаріат, інформаційно-довідкові та контрольно-ревізійні підрозділи.

Характеризуючи управлінський апарат як систему органів, В. Авер'янов наголошує на тому, що доцільно спиратися на загальнонаукове тлумачення структури системи як внутрішньої будови, що складається з елементів та взаємозв'язків між цими елементами. Проте в науковій літературі часто не враховується відмінність понять структури управлінського апарату (який є поєднанням конкретних суб'єктів управління) і структури системи управління (як поєднання суб'єктів і об'єктів управління). Необхідність розмежування цих понять впливає з нетотожності самих явищ, що структуруються. Наприклад, поняття структури системи управління зазвичай застосовується як до керівної, так і до керованої підсистем (тобто суб'єктів і об'єктів управління). Але поняття структури керівної підсистеми є вужчим за обсягом, оскільки охоплює побудову лише суб'єктів управління, яка об'єднує багато конкретних, локальних організаційних структур (інакше – структурних форм) цих

суб'єктів. Поряд із власне органами виконавчої влади в управлінському апараті діють такі нероздільно пов'язані з ними організаційні утворення, які називають «апаратом органу». Головним призначенням апарату органу є створення всіх необхідних умов для ефективної реалізації органом наданих йому повноважень, хоча сам по собі «апарат» виконує певні владно-розпорядчі дії, що мають винятково внутрішньоорганізаційні спрямованість і характер.

Розглядаючи Міністерство внутрішніх справ України як об'єкт управління, варто мати на увазі, що це об'єкт глобальний, загальний. Конкретному ж управлінському впливу піддаються конкретні органи і підрозділи внутрішніх справ. Таке управління є соціальним, оскільки об'єктом управлінської діяльності залишається людина, її взаємодія з організацією (системою управління) в цілому. Предметом управлінської діяльності є свідомість, поведінка людини, її соціальні властивості як елементу системи управління. Робота керівника з виконавцем – це не тільки наказ і вимога щодо її виконання, а й пояснення цілей управління, змісту прийнятих рішень, культивування соціально значущих цінностей і норм організаційної поведінки, привнесення у свідомість образу майбутнього тощо.

Іншим важливим предметом управлінської діяльності є інформація. Її значення в практиці управління органами внутрішніх справ важко переоцінити, оскільки інформація виконує найважливішу соціальну функцію – обумовлює загальну поведінку людей, істотно визначає їх організаційну поведінку. У сучасному світі постійно зростає стійка потреба керівника в інформації з широкого кола питань.

Невід'ємним складником управління в органах внутрішніх справ є його зміст. Змістом управлінських відносин визнається особлива діяльність людей, що являє собою взаємодію суб'єктів та об'єктів управління. Сторони цих відносин, вступаючи у взаємне спілкування, формують тим самим зміст управлінських відносин. Між ними встановлюється тісна взаємодія, що здійснюється з допомогою прямих і зворотних зв'язків.

Для категорії «взаємодія» властивою є наявність фактичних і стійких зв'язків, що дозволяють об'єктам впливати один на одного. Взаємодію можна також розглядати і як управлінську категорію, тобто форму зв'язку елементів системи, з допомогою якої вони, взаємно

доповнюючи один одного, створюють умови для успішного функціонування всієї системи в цілому.

У системі управління органами внутрішніх справ можна визначити такі ознаки взаємодії: діяльність; наявність кількох (не менше ніж два) суб'єктів взаємодії; спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів; наявність нормативної (правової) бази взаємодії; стан суб'єктів взаємодії у системі МВС України; зміст завдань, які вирішуються суб'єктами взаємодії; спільна діяльність.

Поряд із зазначеною категорією використовують поняття «координація», співвідношення якої із взаємодією полягає в тому, що координація здійснюється через зв'язки з рівними партнерами без підпорядкування, а взаємодія може бути в межах певної ієрархії.

Питання вироблення чітких понять взаємодії та координації щодо діяльності будь-якого державного органу, в тому числі органів внутрішніх справ, має не тільки теоретичне, а й практичне значення, оскільки проблема взаємодії в органах внутрішніх справ є загальною. Від того, який зміст вкладається в поняття взаємодії і координації, залежатиме розгляд питань про механізм їх виявлення, принципи, класифікацію, нормативне регулювання, практичні рекомендації щодо вдосконалення взаємодії та координації між органами внутрішніх справ та їх структурними підрозділами.

Отже, систему управління в органах внутрішніх справ утворюють суб'єкти, якими є як зовнішні владні структури (Верховна Рада України, Президент України і Кабінет Міністрів України), так і вищі органи та посадові особи Міністерства внутрішніх справ України. Підпорядковані органи – це органи внутрішніх справ у цілому й окремі структурні елементи.

Список використаних джерел

1. Бандурка О.О. Управління Державною податковою службою в Україні: організаційно-правові аспекти: монографія. – Х., 2005. – 568 с.
2. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підруч. – К., 1999. – 702 с.
3. Бандурка О.М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України: монографія. – Х., 2002. – 748 с.

4. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підруч. – К., 1999. – 736 с.
5. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К., 2003. – 576 с.
6. Государственное управление: основы теории и организации: учеб.: в 2 т. / под ред. В.А. Козбаненко. – М., 2002. – 576 с.
7. Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 4 жовт. 2006 р. № 1383.
8. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України // Відомості Верховної ради України. – 1991. – № 7. – Ст. 27.
9. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303 (зі змінами).
10. Про дорожній рух: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338 (зі змінами).
11. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 52. – Ст. 455 (зі змінами).
12. Про міліцію: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20 (зі змінами).
13. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підруч. / за ред. О.П. Рябченко. – Х., 2009. – 356 с.

Стаття надійшла 30.09.2009.