

Таким чином, **адміністративно-правові відносини, які виникають під час діяльності вищих навчальних закладів МВС України**, доцільно визначити як урегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що пов'язані із застосуванням організуючого та виконавчо-розпорядчого впливу одним із суб'єктів таких правовідносин та виникають під час як зовнішньої, так і внутрішньоорганізаційної діяльності вищих навчальних закладів МВС України.

Список літератури: 1. Королев С. В. Компаративистика публичного права : сб. статей / С. В. Королев. – М. : Телер, 1998. – 48 с. 2. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с. 3. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446. 4. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1: Загальна частина / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с. 5. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с. 6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; [пер. з рос.] – Х. : Консум, 2001. – 656 с. 7. Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко : підручник. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с. 8. Про затвердження Положення про вищі навчальні заклади МВС : наказ МВС України від 14 лют. 2008 р. № 62 // Офіційний вісник України. – 2008 р. – № 21. – Ст. 615.

Надійшла до редакції 15.10.2009

УДК 342.951

І. І. Дзюба

СУТНІСТЬ ТА НАПРЯМКИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Охарактеризовано загальнотеоретичні та нормативні положення щодо розуміння сутності категорії «організація діяльності», визначено поняття та напрямки організації управлінської діяльності МВС України та її суб'єктний склад.

Охарактеризованы общетеоретические и нормативные положения, касающиеся сущности категории «организация деятельности», определены понятие и направления организации управленческой деятельности МВД Украины и ее субъектный состав.

Theoretical and normative provisions concerning the category «organization of the activity» are characterized. The notion and directions of managing activity organization of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and its subject staff are determined.

Незважаючи на те, що будь-яка управлінська діяльність органу виконавчої влади, перш за все, має організаційне спрямування, сама вона також потребує відповідної організації, належне здійснення якої безпосередньо впливає на ефективність виконання поставлених перед органом завдань. Зазначене безпосередньо стосується Міністерства внутрішніх справ України як центрального органу виконавчої влади, яке, з одного боку, організує (забезпечує) діяльність підпорядкованих йому органів (підрозділів, служб), а з іншого – як складна система управління також потребує відповідної організації.

Проблемні питання діяльності МВС України були предметом наукових досліджень О. М. Бандурки, І. П. Голосніченка, І. Г. Кириченка, А. Т. Комзюка, В. В. Конопльова, Н. П. Матюхіної, Г. О. Пономаренко, В. М. Плішкіна, Х. П. Ярмакі та інших науковців системи ОВС. Проте у вітчизняній юридичній науці питання саме організації діяльності Міністерства внутрішніх справ України висвітлені недостатньо, в існуючих наукових працях вони досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої правової проблематики, без комплексного підходу, що обумовлює актуальність цього дослідження і визначає його мету – удосконалення теоретичних та правових засад організації діяльності МВС України. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: охарактеризувати загальнотеоретичні та нормативні положення щодо розуміння сутності категорії «організація діяльності»; визначити поняття та напрямки організації управлінської діяльності МВС та її суб'єктний склад; надати пропозиції та рекомендації щодо внесення змін та доповнень до нормативних актів із зазначених питань.

Організація управлінської діяльності є важливим і водночас складним процесом, в ході якого вирішується велика кількість питань. Необхідно погодитись з Ю. П. Битяком, який зазначає, що «організація діяльності має за мету створення найсприятливіших умов для функціонування виконавчої влади..., а раціональна організація здійснення виконавчої влади повинна забезпечити правильний вибір суб'єктів управлінської діяльності, встановлювати місце й роль кожного з них і чітку взаємодію між ними, що є однією з найважливіших умов економічності й ефективності державної діяльності» [1, с. 283]. Додамо лише те, що важливість та складність досліджуваного виду діяльності обумовлюють необхідність передбачення відповідних організаційних повноважень в управлінського персоналу, як правило у керівників, а також створення спеціалізованих органів (служб, підрозділів), наприклад, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних та ін.

Різномасштабна спрямованість організації управлінської діяльності породжує різні думки щодо її структурних елементів, які, на

нашу думку, доцільніше називати напрямками. Зокрема, до напрямків (елементів) організації управлінської діяльності вчені відносять: 1) формування функціональної та організаційної структури; обґрунтування штатної чисельності; підбір та розстановку кадрів; інформаційне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення; взаємодію [2, с. 97]; 2) визначення мети та завдань; розробку системи заходів для реалізації мети та розподіл завдання на окремі види робіт усередині організації; інтеграцію окремих видів робіт у відповідних підрозділах, які могли б їх координувати різними засобами, включаючи і формальну ієрархічну структуру; мотивацію, взаємодію, поведінку, погляди членів організації, які частково визначаються заходами, спрямованими на реалізацію її цілей, а частково носять випадковий, особистий характер; прийняття рішень, інформаційні потоки, контроль, заохочення і стягнення [3, с. 185]; 3) проведення матеріально-технічних і організаційних дій, що випливають із призначення того чи іншого органу; прогнозування й координацію; облік і контроль за розпорядженням матеріальними та фінансовими ресурсами; кадрову роботу; застосування моральних і матеріальних стимулів, заходів дисциплінарного й адміністративного впливу [1, с. 283]; 4) доведення управлінського рішення до відома виконавців; роз'яснення цілей і значення запланованих заходів; проведення різноманітних організаційно-масових заходів, а також таких заходів, як підбір, розстановка і навчання кадрів, фінансування, виділення необхідних матеріалів та устаткування; забезпечення належної взаємодії [4, с. 53].

На нашу думку, усі з наведених напрямків (елементів), які окремі науковці пропонують віднести до структури організаційної діяльності, мають право на існування. Проте, зважаючи на різноманітний характер організаційних дій, які, перш за все, мають забезпечувальний характер, та особливості правового статусу МВС як найвищого органу управління у сфері внутрішніх справ, пропонуємо до напрямків організації його управлінської діяльності віднести: 1) аналітичну роботу; 2) планування; 3) здійснення контролю та нагляду; 4) проведення колегій, нарад та інших подібних до них заходів, які мають внутрішньо-організаційне спрямування; 5) діловодство; 6) взаємодію та координацію; 7) правове, кадрове, матеріально-технічне, фінансове та наукове забезпечення.

Контроль та нагляд як об'ємний і надзвичайно важливий напрямок організації діяльності МВС заслуговують на розгляд в окремій публікації.

Суб'єктами організації діяльності Міністерства внутрішніх справ України, які безпосередньо реалізують наведені напрямки, є: 1) Міністр внутрішніх справ України та його заступники, тобто керівники найвищої ланки, які можуть приймати управлінські

рішення з одного чи декількох загальних питань діяльності МВС, а також керівники структурних підрозділів МВС (департаментів, головних управлінь та управлінь); 2) Головний штаб МВС України; 3) підрозділи, які виконують діловодські, матеріально-фінансові, реєстраційні, статистичні, інформаційно-довідкові, кадрові та інші забезпечувальні функції.

Зважаючи на те, що у п. 10 Положення про Міністерство внутрішніх справ України передбачено, що «організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності МВС України, його поточної роботи організовується Головним штабом [5], а також те, що у п. 1.1 Положення про Головний штаб Міністерства внутрішніх справ він визначений, як «головний (провідний) підрозділ центрального апарату МВС України у сфері *організації роботи* (виділено нами – **І. Д.**) органів і підрозділів внутрішніх справ, координації та узгодження їх дій» [6], пропонуємо наведені напрямки організації діяльності МВС, до яких ми віднесли: аналітичну роботу; планування; контроль та нагляд; проведення колегій, нарад та інших подібних до них масових заходів, які мають внутрішньо-організаційне спрямування; діловодство; взаємодію та координацію; правове, кадрове, матеріально-технічне, фінансове та наукове забезпечення, охарактеризувати здебільшого на прикладі діяльності саме Головного штабу МВС.

Так, важливе місце в організації діяльності МВС посідає аналітична робота, яка безпосередньо пов'язана зі збиранням, аналізом та обробкою інформації щодо різних аспектів діяльності органів внутрішніх справ у цілому та МВС зокрема. У науковій літературі аналітична робота інколи ототожнюється з інформаційним забезпеченням, що, на нашу думку, цілком виправдано, оскільки їх предметом є інформація, а саме її збирання, аналіз та обробка. В загальному вигляді призначенням аналітичної роботи в органах внутрішніх справ є: з'ясування закономірностей всіх процесів і явищ суспільного життя, які тією чи іншою мірою впливають на діяльність органів внутрішніх справ; використання отриманих відомостей для визначення основних проблем і недоліків, а також конкретних шляхів їх усунення.

Іншим важливим аспектом організації діяльності Міністерства внутрішніх справ України є планування, важливість якого виявляється у його призначенні, а саме: в усуненні негативного ефекту невизначеності; зосередженні уваги на головних завданнях та їх деталізації; полегшенні контролю. Так, Головний штаб: координує діяльність структурних підрозділів центрального апарату Міністерства стосовно розроблення й реалізації комплексних планів роботи МВС; безпосередньо здійснює стратегічне і поточне планування роботи Міністерства та заходів щодо вдосконалення

оперативно-службової діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ; бере участь у розробленні та контролі за реалізацією типових планів та планів дій в умовах загострення оперативної обстановки тощо.

Ще одним напрямком організації діяльності МВС є проведення колегій, нарад та інших подібних до них за призначенням масових заходів, які мають внутрішньо-організаційне спрямування, а їх основним завданням є узгодження (погодження) службової діяльності, контроль за виконанням функціональних обов'язків, вирішення інших внутрішньосистемних та зовнішніх питань. Так, відповідно до п. 11 Положення про Міністерство внутрішніх справ України для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції МВС України, обговорення найважливіших напрямів його діяльності в Міністерстві утворюється колегія у складі Міністра (голова колегії), його перших заступників та заступників за посадою, інших керівних працівників Міністерства, а також підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління МВС України, а для розгляду наукових рекомендацій та пропозицій щодо основних напрямів діяльності органів внутрішніх справ, обговорення найважливіших програм та вирішення інших питань – наукова рада, інші консультативні та дорадчі органи [5].

Відповідно до Положення про Головний штаб МВС до його функцій з цих питань віднесено: забезпечення проведення засідань колегії МВС та нарад керівництва Міністерства; забезпечення заслуховування звітів ГУМВС, УМВС, структурних служб Міністерства, Міністра та його заступників на засіданнях колегії і нарадах; узагальнення матеріалів і проектів управлінських рішень за підсумками роботи до розширених засідань колегії; проведення відповідно до планів МВС і доручень Міністра семінарів, оперативних нарад працівників штабних підрозділів, а також заслуховування звітів їх керівників про проведenu ними роботу [6].

Діловодство як окремий напрямок організації діяльності Міністерства внутрішніх справ України полягає у документуванні (створенні документів) та забезпеченні роботи з документами, а саме: в організації документообігу; використанні інформаційно-пошукових систем документів; контролі за виконанням документів; підготовці документів для передачі в архів.

У науковій літературі діловодство відносять до матеріально-технічних операцій, зазначаючи, що ним є «всі операції, які пов'язані з виготовленням документів органами управління та яким притаманний технічний характер – листування, передрук, розмноження тощо» [1, с. 137].

Основним завданням Головного штабу з питань діловодства є забезпечення швидкої, безперебійної та ефективної роботи Міністерства внутрішніх справ України шляхом якісного та своєчасно-

го складання документів, доведення їх до виконавців, контролю за виконанням документів та здачею їх в архів.

Організаційно функцію діловодства забезпечують спеціальні підрозділи – секретаріати, канцелярії тощо, на яких покладається безпосереднє діловодне обслуговування МВС (приймання та відправлення кореспонденції; реєстрація вхідних та вихідних документів; фіксування в облікових формах стадій проходження та виконання документів; здійснення контролю за строками виконання документів; ознайомлення персоналу з наказами та вказівками та інші).

Велике значення має такий вид організації діяльності МВС як забезпечення взаємодії та координації його підрозділів і працівників, яке покладається на керівників МВС та спеціально створені підрозділи: Управління взаємодії з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування та Департамент зв'язків із громадськістю та міжнародної діяльності. Проте найбільший обсяг функцій у цій сфері виконує саме Головний штаб МВС, який взаємодіє з іншими правоохоронними органами держави та зарубіжжя з питань захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, а також здійснює координацію з цих питань.

Важливе значення для організації діяльності Міністерства внутрішніх справ України має її забезпечення, яке ми поділяємо на: правове, кадрове, матеріально-технічне, фінансове та наукове. Так, сутність правового забезпечення діяльності МВС полягає у створенні необхідної системи правових актів (нормативних та індивідуальних) як юридичного засобу досягнення упорядкованості його управлінської діяльності.

МВС України та його органи на місцях не тільки застосовують норми права, але й відповідно до своєї компетенції вони також видають відомчі нормативні акти на основі та на виконання чинних законів, указів Президента, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України. Так, у п. 8 Положення про Міністерство внутрішніх справ України встановлено, що МВС України у межах своїх повноважень видає на основі та на виконання актів законодавства накази, організовує і контролює їх виконання. МВС України в разі потреби видає разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади спільні акти. Крім того, МВС бере участь у розробленні проектів міжнародних договорів України з питань, віднесених до його компетенції, подає в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проекти законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, розробником яких є воно саме, а також погоджує проєк-

ти законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України з питань, що належать до компетенції Міністерства.

Функція правового забезпечення діяльності МВС реалізується Головним штабом та Управлінням юридичного забезпечення. Так, відповідно до п. 2.11 Положення про Головний штаб МВС, він здійснює «безпосереднє розроблення та експертизу проектів нормативно-правових актів з питань правоохоронної діяльності, а також бере участь разом зі структурними підрозділами центрального апарату Міністерства в розробленні проектів законодавчих і нормативно-правових актів, що надходять до Міністерства від інших центральних органів виконавчої влади.

Кадрове забезпечення діяльності МВС покладається на Міністра, його заступників, керівників департаментів (головних управлінь та управлінь), Головний штаб МВС та Департамент кадрового забезпечення. Сутність цього напрямку організації діяльності МВС полягає у підборі, навчанні, вихованні та розстановці персоналу. Повноваження названих суб'єктів з питань кадрового забезпечення закріплені у відповідних положеннях та посадових інструкціях. Так, відповідно до п. 2.14 Положення про Головний штаб МВС, він разом з Департаментом кадрового забезпечення організує підготовку, перепідготовку працівників штабних підрозділів на базі навчальних закладів МВС та їх стажування в ГУМВС, УМВС, а також сприяє правильному підбору, навчанню та вихованню, розстановці кадрів, підвищенню їх відповідальності за доручену ділянку роботи, зміцненню дисципліни і законності, припиненню проявів бюрократизму та тяганини.

Найбільший обсяг завдань щодо кадрового забезпечення МВС виконує Департамент кадрового забезпечення. Серед них: виконання вимог Конституції України, законів України, актів Президента України при відборі, розстановці, підготовці та вихованні працівників органів і підрозділів внутрішніх справ та кандидатів на службу; удосконалення діяльності кадрових апаратів органів і підрозділів внутрішніх справ, внутрішніх військ, вищих відомчих навчальних закладів; організація роботи зі зміцнення дисципліни та законності в діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ; вивчення, узагальнення та розповсюдження позитивного досвіду організації роботи з відбору, розстановки, навчання та виховання працівників; оптимальний розподіл та ефективне використання наявної штатної чисельності органів внутрішніх справ для виконання покладених на них завдань та функцій, удосконалення структури і штатів системи МВС; використанням позитивного досвіду підпорядкованих органів і підрозділів Міністерства та зарубіжних країн; організація культурно-масової, просвітньої і соціальної роботи з працівниками органів і підрозділів внутрішніх справ, психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності [7].

Матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності МВС здійснюють Департамент фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку, Департамент ресурсного забезпечення, Господарське управління, Управління капітального будівництва та інвестицій, а також безпосередньо Міністр, його заступники та керівники структурних підрозділів МВС. Як вірно зазначається в літературі, ці питання розв'язуються кожним керівником щодо підлеглих безпосередньо йому виконавців (систем) і, звичайно, в межах його компетенції та ресурсних можливостей, що передбачає відмінне знання керівником як матеріальних, технічних і фінансових засобів очолюваної ним системи та її структурних підрозділів, так і відповідних нормативних актів, норм належності тощо [2, с. 253].

Останнім напрямком організації діяльності МВС, до якого ми хочемо привернути особливу увагу, є наукове забезпечення, яке передбачає проведення науково-теоретичних і прикладних досліджень з проблематики державного управління та управління в органах внутрішніх справ зокрема; видання науково-довідкових, навчально-методичних, навчальних та інших наукових праць і матеріалів з проблемних питань діяльності органів внутрішніх справ. Однією із найперспективніших форм наукової роботи є методична, яка повинна бути спрямована на поширення позитивного досвіду роботи органів внутрішніх справ, який повинен розповсюджуватись лише за результатами його вивчення на місцях та відповідного обговорення і схвалення науково-методичною радою.

Наукове забезпечення організації діяльності МВС здійснюється Державним науково-дослідним інститутом МВС України, спеціалізованими державними науково-дослідними центрами, спеціалізованими науково-дослідними лабораторіями вищих навчальних закладів системи МВС України, науково-педагогічним складом вищих навчальних закладів системи МВС України, основним завданням яких у цій сфері має стати наукове вирішення практичних завдань, що стоять перед практичними органами внутрішніх справ. Досягти цього можна лише за допомогою створення дієвого механізму впровадження результатів науково-дослідних робіт в оперативно-службову діяльність органів і підрозділів внутрішніх справ та встановлення відповідальності керівників усіх рівнів за ефективність такого впровадження.

Завершуючи розгляд проблемних питань організації діяльності Міністерства внутрішніх справ України, пропонуємо під такою розумній сукупністю різноманітних за формами вираження та правовими наслідками дій відповідних суб'єктів, які переважно мають забезпечувальний характер, а їх належне здійснення безпосередньо впливає на ефективність виконання поставлених пе-

ред МВС завдань, функцій та обов'язків, а також реалізації наданих повноважень.

Список літератури: 1. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с. 2. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с. 3. Гвишиани Д. М. Организация и управление. – М. : Наука, 1972. – 270 с. 4. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов, А. В. Демин. – М. : Норма – Инфра-М, 2002. – 623 с. 5. Положення про Міністерство внутрішніх справ України : затв. указом Президента України від 17 жовт. 2000 р. № 1138 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 42. – Ст. 1774. 6. Про затв. Положення про Головний штаб Міністерства внутрішніх справ : наказ МВС України від 29 січ. 2008 р. № 36 / МВС України. – К., 2008. 7. Про затвердження Положення про Департамент кадрового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 10 листоп. 2003 р. № 1372 / МВС України. – К., 2003.

Надійшла до редколегії 19.12.2009