

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.1

*О. В. Барановський**аспірант кафедри загальноправових дисциплін
Донецького юридичного інституту
МВС України***ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ШТАТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ**

Сьогодні в Україні втілюється одна з найбільш масштабних і важливих реформ для нашої держави – реформа Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС), яка є, напевно, однією з головних ланок в комплексі заходів із реформування правоохоронних органів України. У цій реформі найважливішим завданням було створення Національної поліції України. Це стало комплексним проектом національного масштабу, в якому вперше поєдналися тверда політична воля, нова професійна команда, нове законодавство, повноцінна підтримка міжнародних партнерів і рішуче прагнення населення до реальних змін.

Створення нового правоохоронного органу має не лише відповідати потребам протидії злочинності, забезпечення правопорядку й законності, але й ґрунтуватись на тому досвіді інституалізації правоохоронного органу, який 24 роки стояв на варті інтересів держави, прав й основоположних свобод громадян – міліції України.

У цьому контексті ефективно наукове забезпечення організації та діяльності Національної поліції, серед іншого, передбачає вивчення й узагальнення історичного досвіду становлення та розвитку системи управління та організаційно-штатного забезпечення діяльності міліції незалежної України, що зумовлює актуальність зазначеної проблематики.

Аспекти організаційно-управлінської діяльності органів внутрішніх справ (далі – ОВС) і міліції відображені в працях О.М. Бандурки [1], І.В. Зозулі [2-3], Є.В. Зозулі [4-5], Ю.В. Кідрука [6], А.Н. Ключова [7], Ю.Ф. Кравченка [8], Ю.Д. Кунева [9], П.П. Михайленка, Я.Ю. Кондратьєва [10-11], Л.А. Сидорчука [12], Н.П. Харченко [13].

Водночас у сучасній історико-правовій науці недостатньо комплексних досліджень, присвячених проблемам становлення та розвитку органів міліції незалежної України. Відтак, метою статті є ретроспективний аналіз становлення й розвитку системи управління та організаційно-штатного забезпечення діяльності органів міліції протягом свого існування.

Розпочинаючи безпосереднє висвітлення проблеми, зазначимо, що формування нової системи управління та створення організаційно-штатної структури МВС України як правоохоронного органу незалежної держави почалось одразу після того, як Україна стала суверенною державою.

Уже у вересні 1991 року як результат виконання Закону України «Про підприємства, установи та організації союзного підпорядкування, розташовані на території України» від 10 вересня 1991 року [14] та постанови Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) «Про заходи щодо виконання Закону України «Про підприємства, установи та організації союзного підпорядкування, що розташовані на території України» від 24 вересня 1991 року [15], почався процес виходу МВС республіки, до якого належить міліція, з підпорядкування союзного МВС СРСР і формування його як правоохоронного органу незалежної держави.

Першим практичним кроком на шляху створення нового правоохоронного відомства стало звернення до особового складу органів та підрозділів внутрішніх справ України колегії МВС. Із ним вона виступила одразу ж після прийняття Верховною Радою 24 серпня 1991 року історичного політико-правового документа – Акта проголошення незалежності України, який засвідчував новий статус української держави. На той час необхідно було наповнити проголошену незалежність конкретним змістом, підкріпити її рішучими практичними діями, направленими на виведення країни з кризи, побудову демократичної правої держави з ефективною ринковою економікою. Зважаючи на це, колегія МВС звернулася до керівників органів та підрозділів внутрішніх справ, до усього особового складу із закликом докласти максимальних зусиль, щоб припинити розгул злочинності, утвердити в нашому житті принципи справедливості та гуманізму, керуватись у своїй діяльності винятково вимогами закону, зміцнити зв'язки з населенням та громадськістю [16].

Наступним кроком стала департизація органів міліції незалежної держави. Відповідно до Поста-

нови Верховної Ради України «Про департизацію державних органів, установ й організацій», прийнятої 24 серпня 1991 року, у всіх органах державної влади та управління, правоохоронних органах було припинено діяльність організацій політичних партій [17].

Необхідно зазначити, що згідно із Законом України «Про міліцію», на момент створення незалежної держави міліція складалася з підрозділів: кримінальної міліції, міліції громадської безпеки, транспортної міліції, державної автомобільної інспекції, міліції охорони та спеціальної міліції [18, с. 7].

Створення нового правоохоронного відомства незалежної держави потребувало визначення правового статусу працівника ОВС як особи, наділеної повноваженнями забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку. Відтак, постановою КМУ від 28 грудня 1991 року було затверджено новий текст Присяги працівника органів внутрішніх справ України [19]. На початку 1992 року у всіх органах і підрозділах внутрішніх справ було проведено ритуали прийняття Присяги на вірність народу України.

Враховуючи те, що в історії української міліції почався новий історичний етап, візуальним підтвердженням змін у новоствореній українській міліції стало установа спеціальних звань начальницького й рядового складу ОВС, форменого одягу та форми службового посвідчення працівників міліції, які були впроваджені згідно з постановою Верховної Ради України від 22 квітня 1993 року [20]. У подальшому, протягом квітня – грудня 1993 року, було здійснено обмін на нові службові посвідчення працівників ОВС з державною символікою незалежної України [21]. Крім того, протягом 1995-1996 років було здійснено перехід на нову форму одягу [22], а також міліція України та її підвідомчі служби, відповідно до нової державної символіки, одержали нову емблему; було затверджено концепцію вигляду транспортних засобів міліції [23].

Необхідно зазначити, що на діяльність органів міліції України в період їхнього становлення впливала низка негативних чинників, а саме: стрімке загострення криміногенної обстановки, розпад системи соціальної профілактики, падіння правозахисної активності населення, трудових колективів і громадськості, зв'язок з якими помітно послабився. Масштаби зростання злочинності в Україні призвели до того, що в низці місць вона вийшла з-під контролю правоохоронних органів. Значно зросла агресивність і жорстокість злочинців, опір силам правопорядку. За 1991 рік під час виконання службових обов'язків загинуло 76 і поранено 503 працівники міліції. Усе це вимагало від керівництва української міліції вживан-

ня швидких і рішучих організаційних і практичних заходів для вдосконалення діяльності міліції та посилення боротьби зі злочинністю в новоствореній державі [4, с. 33].

Відтак, наприкінці 1991 – на початку 1992 років керівництвом української міліції було здійснено низку організаційно-практичних заходів, спрямованих на удосконалення управління, кадрового забезпечення, зміцнення законності в оперативно-службовій діяльності органів внутрішніх справ.

Першочерговим заходом у цьому напрямі стало створення комісій щодо розгляду матеріалів стосовно атестації особового складу та присвоєння чергових спеціальних звань, головною метою діяльності яких було забезпечення об'єктивної та повної оцінки ділових, моральних та особистих якостей рядового та начальницького складу органів міліції новоствореної держави [24].

Наступним важливим кроком на шляху створення нової системи управління органами й підрозділами ОВС, зокрема й органів міліції, стала реорганізація у вересні 1991 року організаційно-інспекційних управлінь (відділів, відділень) УВС, які діяли в структурі міліції УРСР, у відповідні штаби [25].

На рівні центральної керівної ланки був створений штаб МВС України (на правах Головного управління), який став самостійним структурним підрозділом міністерства. Відповідно до затвердженого положення про штаб МВС України, він здійснював свою діяльність під безпосереднім керівництвом Міністра внутрішніх справ і його головним завданням стало забезпечення координації та узгодження дій галузевих служб міністерства, органів і підрозділів внутрішніх справ у боротьбі зі злочинністю й охороні громадського порядку [26]. Безумовно, створення цього нового структурного підрозділу мало важливе значення для організації діяльності новоствореної української міліції.

Водночас були здійснені подальші заходи щодо укріплення керівної ланки МВС України. Із цією метою, відповідно до Постанови КМУ від 10 квітня 1992 року, МВС України було дозволено мати 6 заступників міністра, зокрема одного першого, колегію в складі 15 осіб [27]. Серед наступних вжитих заходів було рішення колегії МВС України про удосконалення структури Головного слідчого управління МВС України, а саме введення до його структури раніше незалежних один від одного чотирьох слідчих підрозділів. [28].

У нових історичних умовах особливе значення мало зміцнення законності в діяльності ОВС, забезпечення прав й основоположних свобод громадян нашої країни. На цьому напрямку оперативно-службової діяльності також було здійснено низку управлінських рішень. По-перше, на керівників усіх рангів ОВС була покладена персональна

відповідальність за її стан [29]. Наступним кроком стало підвищення ролі інспекції з особового складу ОВС. Основним завданням інспекції стало зміцнення законності в діяльності ОВС, забезпечення повного, об'єктивного та всебічного дослідження надзвичайних подій, проведення профілактичної роботи серед працівників міліції [30].

У подальшому, на виконання рішення КМУ від 4 липня 1992 року, уперше в колишньому СРСР було прийнято рішення про створення в структурі кримінальної міліції МВС України нової служби – Управління внутрішньої безпеки. Її основним завданням було запобігання втягуванню працівників ОВС у протиправну діяльність, виявлення та розкриття їхніх корумпованих зв'язків та інших корисливих злочинів [31]. Водночас згадана служба займалася й захистом працівників та їхніх близьких від тиску з боку кримінальних елементів. У вересні 1994 року підрозділи внутрішньої безпеки увійшли до складу Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю МВС України [32].

Водночас було здійснено низку необхідних послідовних організаційно-управлінських рішень на регіональному рівні. Серед першочергових заходів можемо виділити такі: затвердження в липні 1992 року складу колегій Управлінь внутрішніх справ (далі – УВС) областей [3]; розширення меж самостійності начальників УВС Республіки Крим, ГУВС м. Києва, УВС областей і м. Севастополя наказом МВС України у липні 1992 року, Управління внутрішніх справ на транспорті щодо вирішення службових завдань та підвищення їхньої відповідальності за стан боротьби зі злочинністю й охорони громадського порядку. Зокрема, їм були надані додаткові права в організаційно-штатних питаннях, у питаннях фінансів та матеріально-технічного забезпечення, у сфері управління ОВС та організації оперативно-службової діяльності [34].

Крім того, протягом 1992-1995 років із метою вдосконалення роботи ОВС була перебудована структура апаратів МВС, ГУВС, УВС, УВСТ, здійснене скорочення управлінських ланок, зміцнені підрозділи міліції, які вели безпосередню боротьбу зі злочинністю. Так, наприклад, були прийняті рішення про чисельне зміцнення оперативних служб міськрайвідділів ОВС, підрозділів боротьби з організованою злочинністю, із кримінальним приховуванням прибутків від оподаткування, слідчих підрозділів, підрозділів внутрішньої безпеки, підрозділів з організації розкриття злочинів проти особистості, підрозділів з боротьби щодо незаконного обігу наркотиків [5, с. 41].

Водночас, значне зростання злочинності у сфері економіки й у напрямку карного розшуку потребувало підвищення рівня організаційно-оперативної діяльності підрозділів кримінальної

міліції та поліпшення управління ними в боротьбі зі злочинністю. На виконання цього завдання, у травні 1993 року в міських, районних, лінійних управліннях (відділах) ОВС було введено посаду першого заступника начальника управління (відділу) внутрішніх справ – начальника кримінальної міліції [35].

Крім того, необхідність посилення ефективності боротьби зі злочинністю потребувало вдосконалення рівня керівництва однієї з найважливіших служб – дільничних інспекторів міліції. Стосовно цього вже на початку 1993 року, з метою удосконалення організаційно-методичного забезпечення діяльності дільничних інспекторів міліції, посилення контролю за їхньою роботою та зміцнення взаємодії з підрозділами кримінальної міліції у складі міліції громадської безпеки МВС України, УВС Республіки Крим, УВС областей, ГУВС м. Києва та УВС м. Севастополя були створені самостійні управління, відділи дільничних інспекторів міліції; у всіх міськрайвідділах внутрішніх справ введені посади начальників відділень дільничних інспекторів міліції [36].

Після утвердження незалежності України перед правоохоронними органами постало завдання організації взаємодії з міжнародними організаціями, які здійснюють протидію міжнародній злочинності, насамперед, з Інтерполом – міжнародною правоохоронною організацією кримінальної поліції, яка координує міжнародне співробітництво поліцейських органів (установ) різних країн у боротьбі із загальнокримінальними злочинами. Після прийняття України до Інтерполу (4 листопада 1992 року) виникла нагальна необхідність створення підрозділу, який би безпосередньо забезпечив функцію Національного центрального бюро Інтерполу в Україні.

Для виконання цього завдання була прийнята постанова КМУ від 25 березня 1993 року «Про Національне центральне бюро Інтерполу», якою встановлювалося, що взаємодія правоохоронних органів України з компетентними органами зарубіжних держав щодо вирішення питань боротьби зі злочинністю, що має транснаціональний характер або виходить за межі країни, здійснюється лише через Національне центральне бюро (далі – НЦБ) Інтерполу. МВС виступає як НЦБ Інтерполу [37]. Цією постановою також було затверджено Положення «Про Національне центральне бюро Інтерполу» [38]. До того ж наказом МВС України були створені підрозділи Укрбюро Інтерполу та визначено вимоги до співробітників, якими комплектувалися нововведені посади [39].

Необхідно зазначити, що з набуттям незалежності в Україні виникла й спостерігається й досі стійка тенденція до загострення проблем, пов'язаних із незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Відтак, пе-

ред правоохоронними органами постало завдання організації боротьби з наркоманією та незаконним оборотом наркотиків, профілактика цих злочинів. Задля організації цього напрямку оперативно-службової діяльності в лютому 1994 року в структурі кримінальної міліції було створено самостійні підрозділи міліції для боротьби з незаконним обігом наркотиків (ВБНОН). Ці підрозділи спрямували свої зусилля на виявлення кваліфікованих видів злочинів: фактів збуту наркотиків, притонуотримування, втягування в наркоманію [40].

Наступним кроком у забезпеченні більш ефективною системи управління органами міліції став Закон «Про внесення змін та доповнень до статті 7 Закону України «Про міліцію» від 28.06.1994, яким остаточно вирішується питання про подвійне підпорядкування ОВС. Законом було визначено, що у своїй діяльності міліція підпорядковується МВС України, а Міністр внутрішніх справ України здійснює керівництво всією міліцією України» [41]. Крім того, відповідно до цього Закону управління внутрішніх справ областей реорганізовано в управління МВС України в областях.

Також у серпні 1994 року КМУ затвердив нову організаційну структуру центрального апарату МВС України, відповідно до якої у вересні цього ж року наказом МВС України була оголошена нова організаційна структура центрального апарату МВС України та підрозділів, які були безпосередньо йому підпорядковані [42].

Слід зауважити, що створення нових структурних підрозділів МВС найчастіше було зумовлено непростою соціально-економічною обстановкою в державі. Так, наприклад, у другій половині 90-х років ХХ століття в державі виникла нагальна потреба забезпечення стабільного надходження податків й інших платежів до бюджетів всіх рівнів. У зв'язку з цим перед органами міліції постало завдання організації роботи щодо профілактики, викриття та припинення злочинів, пов'язаних із порушенням податкового законодавства, які в цей час набули в державі масового поширення. Із цією метою в жовтні 1994 року в системі МВС України створюється Управління боротьби з кримінальним приховуванням прибутків від оподаткування, яке стало самостійним оперативним підрозділом у складі кримінальної міліції [43]. У грудні цього ж року ці підрозділи були створені й в місті Києві, Автономній республіці Крим, Севастополі, інших областях та на транспорті [44]. У подальшому Згідно з Указом Президента України від 30 жовтня 1996 року [45], у складі Державної податкової адміністрації України було утворено податкову поліцію, що з лютого 1998 року називається податковою міліцією.

Водночас негативні соціально-економічні й політичні процеси, які відбувалися на етапі роз-

будови незалежної держави призвели до зростання злочинності неповнолітніх. Відтак, згідно з Постановою КМУ від 8 липня 1995 року «Про створення кримінальної міліції у справах неповнолітніх», наказом МВС України від 2 серпня 1995 року була створена кримінальна міліція у справах неповнолітніх, яка стала самостійним підрозділом у складі кримінальної міліції МВС України [46]. Нова служба зосередила свою діяльність на заходах профілактики правопорушень і боротьбі зі злочинністю серед осіб, які не досягли 18-річного віку, та на захисті неповнолітніх від негативного впливу дорослих.

На початку 1990-х років у зв'язку із погіршенням криміногенної ситуації в Україні, обумовленим поширенням злочинів, інших правопорушень із застосуванням вибухівки, які викликали тяжкі наслідки й значний суспільний резонанс, при експертно-криміналістичних управліннях МВС України, ГУМВС в Криму, УМВС України в Донецькій і Луганській областях були створені вибухотехнічні служби, а в УМВС України в Дніпропетровській, Львівській, Одеській, Харківській областях – міжрегіональні вибухотехнічні служби [47].

Також в липні 1995 року в структурі міліції громадської безпеки ГУМВС України в Криму, м. Києві та Київській області, УМВС України в областях та м. Севастополі з метою гарантування безпеки працівників суду, правоохоронних органів, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їхніх сімей та близьких родичів були створені спеціальні підрозділи міліції [48].

У другій половині 90-х рр. ХХ ст. політичне, економічне та соціальне оновлення суспільства, зростання злочинності до рівня реальної загрози національній безпеці України, кризові явища в самій системі ОВС потребували визначення шляхів оптимізації діяльності системи МВС з метою максимального забезпечення ефективності її функціонування. Для вирішення цього завдання була розроблена й затверджена Концепція розвитку системи МВС, схвалена Постановою КМУ від 24 квітня 1996 року [49].

Концепція передбачала комплекс заходів з удосконалення й розвитку системи МВС, зокрема й у частині управління та організаційно-штатних структур. Проте унаслідок того, що Концепція не отримала належної підтримки органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, достатнього фінансування, послідовної позиції і внутрішньовідомчої виконавчої дисципліни реалізація заходів Концепції у МВС не відбулася повною мірою.

Водночас діяльність із вдосконалення системи управління та організаційно-штатної структури органів міліції була продовжена після прийняття 28 червня 1996 року Верховною Радою України нової Конституції України. Спираючись на

це, необхідно зазначити, що 1996 року у зв'язку з визначенням у новій Конституції України нового статусу КМУ, всієї системи органів виконавчої влади постала необхідність підвищення ефективності роботи й відповідальності територіальних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення їхньої взаємодії з місцевими державними адміністраціями. На виконання цього завдання Указом Президента України від 5 листопада 1996 року було встановлено, що керівники територіальних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (крім Служби безпеки України) підзвітні та підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій із питань, що відповідно до законодавства належать до компетенції місцевих державних адміністрацій. Відповідно до Указу, призначення керівників підрозділів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади має проводитися за обов'язковим погодженням із головами відповідних місцевих державних адміністрацій [50]. Прийняття цього рішення, на нашу думку, сприяло підвищенню ефективності та відповідальності ОВС, і, насамперед, органів міліції за стан охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю на місцях, більш тісній взаємодії з державними адміністраціями у вирішенні цих питань.

Слід зазначити, що на початку 2000-х років керівництво держави, усвідомлюючи, що правоохоронна система у своїй основі залишається незмінною з радянських часів, ініціювало певні кроки на шляху її реформування. Зокрема, у січні 2001 року, спираючись на необхідність подальшого вдосконалення системи та структури правоохоронних органів, підвищення ефективності їхньої діяльності з утвердження й забезпечення прав і свобод громадян, зміцнення законності й правопорядку, Указом Президента України було утворено Комісію з реформування правоохоронних органів в Україні як консультативно-дорадчий орган. Основними завданнями Комісії були такі: підготовка пропозицій щодо вдосконалення та оптимізації системи правоохоронних органів в Україні, їхньої структури, організації діяльності з урахуванням загальноєвропейських міжнародних норм і стандартів [51].

Проте означена Комісія зі своїм завданням не впоралася. З огляду на це, згідно з Указом Президента України від 23 травня 2005 року була створена Міжвідомча комісія з питань реформування правоохоронних органів як консультативно-дорадчий орган при Раді національної безпеки і оборони [52]. Однак відсутність результатів діяльності, у вигляді підготовленої концепції, мало наслідком її ліквідацію у травні 2006 року.

Відтак, аналіз діяльності влади у сфері реформування правоохоронних органів дозволяє

зробити висновок про відсутність чіткого бачення стратегічної мети цього процесу, сформованої концепції щодо майбутньої системи цих органів, способів запровадження нових засад їхньої організації діяльності, що призвело до постійних пошуків оптимальних змін у структурі відповідних органів.

У контексті зазначеної проблеми необхідно акцентувати увагу на тому, що в зазначений історичний період діяльність з удосконалення системи управління та оптимізації організаційно-штатної структури органів міліції була тісно пов'язана з намаганням керівництва тодішнього МВС України все-таки здійснити реформування системи ОВС.

Підтвердженням цього є те, що протягом усього періоду існування міліції керівництвом МВС України було ініційовано розробку декількох проектів Концепцій реформування системи (органів) МВС України, а саме: проектів Концепції подальшого реформування системи Міністерства внутрішніх справ до 2006 року (2002 р.), Концепції реформування МВС України в сучасних умовах (2005 р.), Концептуальних засад реформування правоохоронних органів України (2006 р.), Концепції реформування системи Міністерства внутрішніх справ України (2007 р.), Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України (2008 р.) [44, с. 274]. Проте зазначені Концепції так і не були реалізовані, що не дозволило сформувати єдині системні підходи до вирішення проблем реформування, удосконалення управлінської діяльності органів внутрішніх справ, зокрема й органів міліції України. На нашу думку, основними причинами цього є відсутність сформованої стратегії й тактики процесу реформування, відповідного нормативно-правового забезпечення, належного фінансування, політичної підтримки з боку керівництва країни.

Також необхідно зауважити, що з потребою удосконалення системи управління ОВС, зокрема й органами міліції, була пов'язана й неодноразова реорганізація Положення про Міністерство внутрішніх справ України, зокрема у 1992, 1994, 1999, 1999 (двічі), 2000, 2001, 2002, 2003, 2003 (двічі), 2004, 2006, 2011 і 2015 роках, що, на нашу думку, не сприяло успішному розвитку процесів реформування системи МВС України. Безумовно, такий стан справ негативно впливав на ефективність управлінської діяльності органів міліції та оптимізацію їхньої організаційно-штатної структури.

Водночас, аналізуючи діяльність керівництва держави та МВС України щодо підвищення ефективності управління ОВС на основі оптимізації їхньої структури, необхідно зазначити, що позитивним кроком на цьому шляху стало прийняття 10 січня 2002 року базового Закону України «Про

загальну структуру й чисельність Міністерства внутрішніх справ України» [53].

На завершення огляду зазначеної проблематики зауважимо, що в подальшому зміни в організаційно-штатній структурі МВС і, відповідно, органів міліції були пов'язані з потребою боротьби з новими видами злочинів.

Отже, аналіз вищевикладеного матеріалу дає змогу стверджувати, що успішне виконання завдань правоохоронних органів залежить від зумовленості, пов'язаності та відповідності системи управління, організаційно-штатної структури їхнім функціям і повноваженням. Таким чином, організаційно-штатна структура підрозділів міліції України – важлива основа ефективної реалізації її завдань і функцій.

Основними її характеристиками мусили бути упорядкування структурної ієрархії, забезпечення розподілу повноважень між структурними підрозділами, урегулювання засад внутрішньо-структурної взаємодії та адміністративних повноважень керівництва, раціональне розташування особового складу, стабільність, хоча й з певною гнучкістю, щоб передбачати можливість її пристосування до поточних завдань, змін структури та характеру злочинних посягань, наявного кадрового потенціалу й ресурсного забезпечення.

Відповідно до цього у новоствореній державі була сформована єдина система управління та організаційно-штатна структура органів міліції як складової системи органів внутрішніх справ України.

Відповідно до завдань, які мало виконувати МВС України в нових історичних умовах, у його структуру входило керівництво, головні управління, управління, об'єднані в блоки за напрямками діяльності, та служби, які повинні були функціонувати при міністерстві. Для виконання завдань, покладених на міліцію незалежної України, також було створено відповідну структуру, яка була побудована відповідно до адміністративно-територіального устрою держави, соціально-економічних і політичних обставин, криміногенної ситуації в окремих регіонах України. Крім того, органи міліції як складова системи ОВС України були побудовані та функціонували за системним принципом. Системоутворювальною ланкою в органах міліції була протидія правопорушенням і злочинності.

Після розпаду СРСР від 1991 до 2014 року система МВС України, основним елементом якої була міліція, фактично не зазнала значних змін. Відповідно до внесених змін до Закону України «Про міліцію» у 2015 році, на час її ліквідації «міліція України складається з підрозділів: кримінальної міліції, міліції громадської безпеки, транспортної міліції, державної автомобільної інспекції, міліції охорони, судової міліції, спеціаль-

ної міліції, внутрішньої безпеки» [18]. Крім того, структура й чисельність органів міліції регулювалася окремим Законом України «Про загальну структуру й чисельність Міністерства внутрішніх справ України», питання дисциплінарних проваджень та покарання за порушення – Законом «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України».

Таким чином, за роки незалежності України МВС незмінило успадковану від колишнього СРСР мілітаризовану організаційно-штатну структуру органів міліції, яка 2015 року, наприкінці історичного періоду свого існування, характеризувалася недосконалістю системи управління, дублюванням функцій різних підрозділів, завищеним відсотком чисельності управлінського персоналу та внутрішньою конкуренцією між структурними підрозділами, постійним недофінансуванням за основними напрямками діяльності органів та підрозділів та незадовільним соціальним забезпеченням працівників міліції. Наслідком цього стала системна корупція, здирицтво, злочинне зловживання повноваженнями, низька ефективність органів міліції в боротьбі зі злочинністю.

Усе це призвело до того, що після Революції Гідності однією з ключових реформ стала реформа МВС України, основним завданням якої є перетворення МВС на цивільний орган європейського зразка та створення поліції як головного органу з гарантування безпеки населення.

Література

1. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України. Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.
2. Зозуля І.В. Теорія і практика реформування системи МВС України: монографія. Харків, 2008. 480 с.
3. Зозуля І.В. Оптимізація структури МВС України як елемент його реформування. Форум права. 2015. № 1. С. 115-122.
4. Зозуля Є.В. Міліція України в умовах становлення незалежної держави (90-ті рр. ХХ ст.): монографія. Донецьк, 2004. 188 с.
5. Зозуля Є.В. Органи внутрішніх справ України на етапі розбудови незалежної держави (історико-правове дослідження): монографія. 2-ге вид., переробл. і доповн. Херсон, 2017. 270 с.
6. Кідрук Ю.В. Проблеми створення і діяльності місцевої міліції в Україні (адміністративно-правові та організаційні аспекти): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 1995. 166 с.
7. Ключев А.Н. Правовые и организационно-управленческие аспекты деятельности уголовного розыска Украины: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харьков, 1997. 223 с.
8. Кравченко Ю.Ф. Актуальні проблеми реформування органів внутрішніх справ України (організаційно-правові питання): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2001. 20 с.
9. Кунев Ю.Д. Принципи побудови та вдосконалення організаційної структури ОВС України: загально-теоретичні аспекти державного управління: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністра-

тивне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2001. 17 с.

10. Михайленко П.П., Кондратьєв Я.Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах: у 3 т. Київ: Генеза. Т.3: (1946-1990). 2000. 614 с.

11. Міліція України у 1917–2002 роках: (Історія, організація та діяльність, дотримання законності, підготовка кадрів/ уклад.: П.П. Михайленко та ін.; наук. ред. П. П. Михайленко. Київ.: Нац. акад. внутр. справ України, 2002. 123 с.

12. Сидорчук Л.А. Правові та організаційні питання створення і функціонування кримінальної міліції в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право, інформаційне право». Київ, 1998. 18 с.

13. Харченко Н.П. Міліція в механізмі української держави : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень»; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2011. 20 с.

14. Про підприємства, установи та організації союзного підпорядкування, розташовані на території України : Закон України від 10 вересня 1991 року № 1540-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 46. Ст. 615.

15. Про заходи щодо виконання Закону України «Про підприємства, установи та організації союзного підпорядкування, що розташовані на території України»: постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 1991 року № 227. / ДА МВС України, ф. 41, оп. 1, спр. 485, арк. 154-156.

16. Звернення колегії МВС УРСР до особового складу органів та підрозділів внутрішніх справ України. Архів РСУ УМВС України в Донецькій області. Ф. 17, спр. 10, арк. 69–70.

17. Про департизацію державних органів, установ і організацій : Постанова Верховної Ради України від 24 серпня 1991 року № 1429-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 38. Ст. 504.

18. Закон України «Про міліцію» (Зі змінами та доповненнями). Відомості Верховної Ради України. 1991. № 4. Розділ 1. Ст. 1.

19. Про затвердження нового тексту Присяги працівника органів внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1991 року № 382. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/382-91-%D0%BF>.

20. Про спеціальні звання, формений одяг та знаки розрізнення в ОВС України: Постанова Верховної Ради України від 22 квітня 1993 року № 3135. ХІІ. ДА МВС України. Ф. 41, оп. 3, спр. 436, арк. 56.

21. Про порядок оформлення та видачі службових посвідчень працівникам ОВС України: наказ МВС України від 25 лютого 1993 року № 94. Архів ГУНП в Донецькій області. Ф. 20, спр. 3, т. 2, арк. 151.

22. Про формений одяг працівників міліції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 1994 року № 766. ДА МВС України. Ф. 41, оп. 3, спр. 553, арк. 150.

23. Про затвердження емблеми МВС, емблеми підвідомчих служб, концепції зовнішнього вигляду транспортних засобів МВС України: наказ МВС України від 14 квітня 1993 року № 237. Архів ГУНП в Донецькій області. Ф. 20, спр. 3, т. 2, арк. 160.

24. Про створення атестаційної комісії МВС України: наказ МВС України від 10 вересня 1991 року № 387. Архів ГУНП в Донецькій області. Ф. 17, спр. 8, т. 5, арк. 14.

25. Про реорганізацію організаційно-інспекційних управлінь УВС в штаби: наказ МВС України від 17 ве-

ресня 1991 року № 398. Архів ГУНП в Донецькій області. Ф. 17, спр. 8, т. 5, арк. 26.

26. Про затвердження Положення про Штаб МВС України: наказ МВС України від 9 грудня 1991 року № 501. Архів ГУНП в Донецькій області. Ф. 17, спр. 8, т. 7, арк. 92.

27. Про введення в дію Постанови Кабінету Міністрів України від 10 квітня 1992 року № 186: наказ МВС України від 30 квітня 1992 року № 229. Архів ГУНП в Донецькій області. Ф. 20, спр. 3, т. 6, арк. 34.

28. Про удосконалення структури Головного слідчого управління: рішення колегії МВС України від 16 липня 1992 року. Архів ГУНП в Донецькій області. Ф. 20, спр. 5, т. 1, арк. 41.

29. Про заходи по зміцненню законності в діяльності ОВС: наказ МВС України від 6 грудня 1991 року № 552. Архів ГУНП в Донецькій області. Ф. 17, спр. 8, т. 8, арк. 78.

30. Про затвердження Положення про інспекцію по особовому складу органів внутрішніх справ: наказ МВС України від 6 грудня 1991 р. № 553. Архів ГУНП в Донецькій області. Ф. 17, спр. 8, т. 8, арк. 84.

31. Про створення підрозділів внутрішньої безпеки: наказ МВС України від 31 липня 1992 року № 452. Архів ГУНП в Донецькій області. Ф. 20, спр. 3, т. 13, арк. 95.

32. Про укріплення підрозділів внутрішньої безпеки МВС України: наказ МВС України від 7 вересня 1994 року № 480. Архів ГУНП в Донецькій області. Ф. 20, спр. 3, арк. 125.

33. Про затвердження складу колегій УВС областей: наказ МВС України від 14 липня 1992 року № 414. Архів ГУНП в Донецькій області. Ф. 20, спр. 3, т. 12, арк. 44.

34. Про визначення прав начальників ОВС: наказ МВС України від 12 липня 1992 року № 441. Архів ГУНП в Донецькій області. Ф. 20, спр. 13, т. 13, арк. 17.

35. Про введення посади першого заступника начальника управління (відділу) внутрішніх справ – начальника кримінальної міліції: наказ МВС України від 17 травня 1993 року № 289. Архів ГУНП в Донецькій області. Ф. 20, спр. 3, т. 6, арк. 72.

36. Про заходи щодо удосконалення рівня керівництва службою дільничних інспекторів міліції: наказ МВС України від 10 лютого 1993 року № 71. Архів ГУНП в Донецькій області. Ф. 20, спр. 3, т. 1, арк. 234.

37. Про Національне центральне бюро Інтерполу : постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 1993 року № 220. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>

38. Про Національне центральне бюро Інтерполу : Положення затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 1993 року, № 220 URL: www.uazakon.com/documents/date_29/pg_igwyof.htm. – Заголовок з екрана.

39. Про створення підрозділів Укрбюро Інтерполу : наказ МВС України від 15 лютого 1995 року, № 104. Архів РСУ ГУМВС України в Донецькій обл. Арх. 61, ф. 20., д. 3. т. 1, арк. 201–202.

40. Про затвердження Положення про Управління по боротьбі з незаконним оборотом наркотиків МВС України: наказ МВС України від 22 квітня 1994 року № 209. Архів ГУНП в Донецькій області. Ф. 20, спр. 3, т. 3, арк. 104.

41. Про внесення змін та доповнень до статті 7 Закону України «Про міліцію»: Закон України від 28 червня 1994 року № 62/94-ВР. Відомості Верховної Ради. 1994. № 26. Ст. 216.

42. Про оголошення нової організаційної структури центрального апарату МВС України та підрозділів йому безпосередньо підпорядкованих: наказ МВС України від 2 вересня 1994 року № 469. Архів ГУНП в Донецькій області. Ф. 20, спр. 6, арк. 68.

43. Про створення Управління по боротьбі з кримінальним приховуванням прибутків від оподаткування МВС України: наказ МВС України від 17 жовтня 1994 року № 618. Архів ГУНП в Донецькій області. Ф. 20, спр. 3, т. 7, арк. 135.

44. Про організаційно-штатні питання: наказ МВС України від 1 грудня 1994 року № 652. Архів ГУНП в Донецькій області. Ф. 20, спр. 3, т. 7, арк. 216.

45. Питання державних податкових адміністрацій: Указ Президента України від 30 жовтня 1996 року № 1013/96 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1013/96>

46. Про створення кримінальної міліції у справах неповнолітніх: наказ МВС України від 2 серпня 1995 року № 521. Архів ГУНП в Донецькій області. Ф. 20, спр. 3, т. 7, арк. 51.

47. Про створення вибухотехнічних підрозділів: наказ МВС України від 13 червня 1995 року № 378. Архів ГУНП в Донецькій області. Ф. 20, спр. 3, т. 5, арк. 56.

48. Про створення спеціальних підрозділів міліції для забезпечення безпеки працівників суду, правоохоронних органів, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей та близьких родичів: наказ МВС України від 23 липня 1997 року № 467. Архів ГУНП в Донецькій області. Ф. 20, спр. 3, т. 5, арк. 124-125.

49. Концепція розвитку системи Міністерства внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 року № 456. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/456-96-%D0%BF>

50. Про заходи щодо підвищення ефективності роботи і відповідальності територіальних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення їхньої взаємодії з Радою міністрів Автономної Республіки Крим та місцевими державними адміністраціями : Указ Президента України від 5 листопада 1996 року № 1035/96. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1035/96>

51. Про Комісію з реформування правоохоронних органів в Україні : Указ Президента України від 17 січня 2001 року № 17/2001. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/172001-627>

52. Питання Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів : Указ Президента України від 23 травня 2005 року № 834/2005. Офіційний вісник України. 2005. № 21. Ст. 1131.

53. Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України: Закон України від

10.01.2002 № 2925-III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 16. Ст. 115.

Анотація

Барановський О. В. Історико-правовий аналіз становлення та розвитку системи управління та організаційно-штатного забезпечення діяльності міліції незалежної України. – Стаття.

У статті здійснено історико-правовий аналіз основних етапів становлення та розвитку системи управління, організаційно-штатної структури органів міліції України; визначені напрямки й послідовність розбудови, запровадження нових засад їхньої організації й діяльності, як правоохоронного органу незалежної держави.

Ключові слова: Міністерство внутрішніх справ України, органи внутрішніх справ, органи міліції, система управління, організаційно-штатна структура, реформування.

Аннотация

Барановский А. В. Историко-правовой анализ становления и развития системы управления и организационно-штатного обеспечения деятельности милиции независимой Украины. – Статья.

В статье осуществлен историко-правовой анализ основных этапов становления и развития системы управления, организационно-штатной структуры органов милиции Украины; определены направления и последовательность развития, внедрения новых принципов их организации и деятельности, как правоохранительного органа независимого государства.

Ключевые слова: МВД Украины, органы внутренних дел, органы милиции, система управления, организационно-штатная структура, реформирование.

Summary

Baranovskyi A. V. Historical and legal analysis of the formation and development of the management system and staff support for the police activities of the independent state of Ukraine. – Article.

The article is devoted to the historical and legal analysis of the main stages of the formation and development of the management system, the organizational and staff structure of the police of Ukraine, it is determined the direction and sequence of development, the introduction of new principles for their organization and activities, as a law enforcement body of an independent state.

Key words: Ministry of Internal Affairs of Ukraine, internal affairs bodies, police, management system, organizational and staff structure, reforming.