

В. І. КОЗИЦЬКИЙ,

начальник Головного управління

МВС України в Харківській області

МЕТА ТА ПРИНЦИПИ УТВОРЕННЯ І ДІЯЛЬНОСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ УПРАВЛІНЬ МВС УКРАЇНИ В ОБЛАСТЯХ

Досліджено особливості утворення та діяльності регіональних управлінь Міністерства внутрішніх справ України в областях з огляду на мету та принципи їх побудови та функціонування.

Одним із аспектів процесів управління державою в Україні є регіональний аспект. Управлінська діяльність у нашій державі здійснюється з урахуванням принципів регіональної політики. Під регіональною політикою розуміють систему цілей і дій, що спрямовані на реалізацію інтересів держави у регіонах та внутрішніх інтересів самих регіонів, яка реалізується за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій [1, с. 17]. Управління системою органів внутрішніх справ не є винятком у частині врахування регіональних аспектів, які впливають на ефективність та дієвість заходів щодо захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки тощо. Питання правового статусу регіональних управлінь МВС України в областях з огляду на процес реформування та удосконалення діяльності органів внутрішніх справ є актуальними та такими, що потребують уваги науковців. Не є винятком у цьому сенсі визначення мети та принципів діяльності регіональних управлінь як територіальних підрозділів МВС України.

Питанням визначення принципів та мети у сфері державного управління, в тому числі в галузі органів внутрішніх справ, приділили свою увагу такі науковці, як О. М. Бандурка, Ю. Д. Кунєв, С. В. Ващенко, В. М. Плішкін, М. Ю. Фролов та інші науковці. Поряд з цим, мета та принципи утворення й функціонування саме регіональних управлінь МВС України в областях майже не досліджувались, що підкреслює актуальність та новизну обраної тематики.

Метою статті є вдосконалення теоретичних засад діяльності органів внутрішніх справ, визначення на основі аналізу чинного законодавства та наукових розробок змісту та особливостей мети і принципів діяльності регіональних управлінь МВС України в областях.

Для досягнення поставленої мети передбачається вирішення таких завдань:

– з'ясувати місце регіональних управлінь МВС України в областях у системі органів внутрішніх справ;

– дослідити сутність мети та принципів управління, у тому числі у системі органів внутрішніх справ;

– сформулювати мету та принципи діяльності регіональних управлінь МВС України в областях.

Наукова новизна статті полягає в удосконаленні теоретичних розробок питань, пов'язаних з управлінською діяльністю територіальних підрозділів органів внутрішніх справ в областях, зокрема питань визначення мети та принципів діяльності регіональних управлінь МВС України в областях.

Регіональні управління МВС України в областях у системі органів внутрішніх справ створені з метою реалізації на рівні регіонів державної політики у правоохоронній сфері (у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також з питань формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів).

Регіональні управління є тією особливою ланкою в системі органів внутрішніх справ, яка поєднує в собі декілька функцій – управління, забезпечення діяльності підлеглих територіальних та структурних підрозділів, реалізація державної політики у сфері забезпечення правопорядку та боротьби зі злочинністю на території відповідної області, та функцію безпосереднього виконавця у сфері забезпечення правопорядку та боротьби зі злочинністю. З огляду на це, питання утворення та функціону-

вання регіональних управлінь МВС України в областях взагалі та дослідження принципів і цілей їх утворення та діяльності зокрема були і залишаються актуальними.

Міністр внутрішніх справ України як голова центрального органу виконавчої влади має право ініціювати перед Кабінетом Міністрів України створення територіальних органів Міністерства. Таке право надається Міністру Законом України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» та Положенням про Міністерство внутрішніх справ України, яке затверджено Указом Президента від 6 квітня 2011 р. № 383/2011 [2; 3]. До таких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ належать регіональні управління МВС України в областях.

Регіональні управління МВС України в областях є територіальними органами Міністерства внутрішніх справ України як головного органу в системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також з питань формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [3].

Перш ніж визначити мету створення та принципи функціонування регіональних управлінь МВС України в областях, вважаємо за потрібне з'ясувати загальні риси системи, в якій створюються регіональні управління, як системи державного управління.

Складність організаційної побудови системи МВС України обумовлена, з одного боку, багатогранністю функцій, які виконуються її підсистемами, а з іншого – розподіленням їх з урахуванням адміністративно-територіального поділу України. Вказана система має власні апарати управління, а також центральний та місцеві органи. До центральних органів належить МВС України, а до місцевих – Головні управління МВС України в Автономній Республіці Крим, м. Київ та Київській області, управління МВС України в областях та на транспорті, міські, районні та лінійні органи (управління, відділи, відділення) внутрішніх справ [4, с. 163–164].

Говорячи про цілі та принципи утворення і діяльності регіональних управлінь МВС України в областях, ми виходимо з того, що регіональні управління є складовим елементом єдиної системи управління – системи органів внутрішніх справ. Зазначена система має складну організаційну побудову, зумовлену перш за все багатогранністю функцій її підсистем, а також розподіленням цих функцій між внутрішніми структурними елементами системи за принципом адміністративно-територіального поділу держави. Інакше кажучи, в системі управління органів внутрішніх справ існує одночасний розподіл напрямків діяльності за галузевим та територіальним принципом.

Виходячи з багаторівневості та багатофункціональності системи органів внутрішніх справ, можна зазначити, що даній системі властиві всі ознаки організаційної структури – як сукупності більш або менш диференційованих і автономних функціональних частин цілого та їх стійких зв'язків як внутрішньої упорядкованості, узгодженості, взаємодії, що обумовлені його побудовою та забезпечують його цілісність [5, с. 89].

В органах внутрішніх справ застосовуються декілька типів організаційних структур. Так, в управлінні невеликими підрозділами (стройовими підрозділами, відділеннями галузевих служб) застосовується лінійний тип організаційної структури, при якій виконавець підпорядковується і отримує прості, зрозумілі кожному і цілком логічні вказівки тільки від одного керівника.

Функціональний тип організаційної структури використовується при управлінні рівнем більш високого порядку, при управлінні більшою кількістю підлеглих, коли необхідно розподілити обов'язки підлеглих за окремими функціями.

Найбільш поширеним є лінійно-функціональний тип організаційної структури, характерний для управління найбільш складними рівнями, до яких в органах внутрішніх справ і належать регіональні управління МВС України в областях.

Лінійно-функціональна основа забезпечує поєднання переваг лінійної і функціональної основ та сприяє створенню структури, в якій частина органів ухвалюють управлінські рішення і владно втілюють їх у життя, а інші забезпечують їх інформацією; у результаті підвищується ефективність управління [5, с. 96–97].

Говорячи про систему управління органами внутрішніх справ як середовище функціонування регіональних управлінь МВС України в областях, слід погодитися з В. М. Плішкіним, який

зазначав, що цій системі властиві всі основні ознаки великих соціальних систем-організацій державного управління. Вона являє складне, таке, що динамічно розвивається, ієрархічно побудоване, багатофункціональне системне утворення державно-правової природи, яке виконує комплекс завдань щодо охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю в державі [4, с. 167].

Регіональні управління МВС України в областях у системі управління внутрішніми справами виступають одночасно як суб'єкт і як об'єкт управління, що відображає ієрархічність побудови такої системи.

Виходячи з того, що регіональні управління МВС України в областях є частиною єдиної системи управління, порядок їх утворення та функціонування підкоряється загальним принципам, на яких побудовано функціонування єдиної системи управління внутрішніми справами.

Під час визначення мети утворення регіональних управлінь МВС України в областях слід погодитися з позицією М. Ю. Плішкіна, який підкреслював, що формування та вибір цілей є початковим пунктом управління. Будь-який вид соціального управління тим і відрізняється від управління в технічних та біологічних системах, що вплив суб'єкта управління на об'єкт відбувається насамперед шляхом визначення мети діяльності. Формування цілей та завдань соціального управління виходить із глибокого та всебічного аналізу розвитку суспільства, його конкретної сфери та певної системи. Соціальне управління втілюється в системі цілей: перспективних і теперішніх, організаційно-технічних та соціально-економічних, господарчих, галузевих, регіональних. При цьому воно покликано планувати, організовувати, координувати, стимулювати, контролювати діяльність колективів та окремих людей, спрямовану на досягнення поставлених цілей [4, с. 68].

Говорячи про мету та принципи утворення і діяльності регіональних управлінь МВС України в областях, слід враховувати, що вони здійснюють свою діяльність у двох основних формах:

- керують міськими, районними органами внутрішніх справ, підрозділами свого підпорядкування на території області;

- власними силами і засобами беруть участь в охороні громадського порядку, попередженні, розкритті і розслідуванні злочинів, виконують інші завдання безпосередньо на рівні управлінь без участі підрозділів низової ланки [6, с. 59].

Створення та забезпечення функціонування регіональних управлінь МВС України в областях як елемента організаційної структури має

на меті перш за все забезпечення реалізації повноважень МВС України на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Такий висновок випливає зі змісту Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету міністрів України від 25 травня 2011 р. № 563 [7].

Зважаючи на те, що регіональні управління МВС України в областях є складовим елементом організаційної структури управління органами внутрішніх справ, зміст цілей створення та функціонування регіональних управлінь можна сформулювати наступним чином.

1. Регіональні управління МВС України в областях створюються та функціонують з метою реалізації повноважень вищестоящого органу на території відповідного регіону (області).

2. Метою утворення та діяльності регіональних управлінь МВС України в областях є поточне керівництво підлеглими структурними та територіальними підрозділами в ієрархічній системі управління органами внутрішніх справ.

3. Регіональні управління МВС України в областях створені та функціонують з метою підтримання правопорядку та боротьби із злочинністю на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці – області.

Під час дослідження питання щодо принципів створення та діяльності регіональних управлінь МВС України в областях слід враховувати, що принципами управління є встановлені людьми правила поведінки, якими користуються різні суб'єкти управління. Поряд із цим принципи відображають об'єктивно існуючі зв'язки і залежність різних аспектів, елементів і сторін в управлінських відносинах [5, с. 13–14].

Під принципом державного управління Ф. М. Фаткуллін розуміє основоположні ідеї, відповідно до яких повинен бути побудований і функціонувати апарат, що здійснює державне управління [8, с. 34]. Як вважає О. М. Бандурка, принципи управління – це вихідні, основні правила, керівні настанови, норми діяльності для впровадження системи управління загальними процесами [9, с. 18]. Н. Р. Нижник зазначає, що принципи державного управління – це об'єктивні закономірності і відносини суспільно-політичної природи, що визначають зміст, організаційну структуру та життєдіяльність компонентів державного управління. Вони сформульовані у вигляді певних наукових положень, закріплених у своїй основі правом, та застосовуються в теоретичній і практичній державно-управлінській діяльності людей [10, с. 162].

С. В. Ващенко пропонує визначати принципи соціального управління, до яких належать і принципи управління в органах виконавчої влади, – як засновані на законах та закономірностях розвитку суспільства або окремої структури органів виконавчої влади вихідні правила, керівні норми діяльності, які закріплені в різних нормативних документах, що відповідають цілям діяльності системи управління, відображають основні її властивості та особливості управління [11, с. 22].

У структурі принципів управління науковці виділяють загальні та спеціальні принципи. Загальні принципи соціального управління відображають ті закономірності, що визначаються соціально-політичними цілями управління. До загальних принципів управління належать принципи: науковості, законності, гласності, гуманізму, розподілу влад, системності, плановості та конкретності [4, с. 114].

Спеціальні принципи, на відміну від загальних, відображають специфіку системи, в якій вони застосовані. Спеціальні принципи складаються з принципів побудови системи управління та принципів реалізації процесу управління або функціонування органів та структур у системі управління.

До принципів побудови системи управління належить принцип ієрархічності, який відображає багатоступінчастий розподіл обсягу повноважень між ланками (рівнями) структури, згідно з яким кожна вищестояща ланка керує нижчестоящою і в той же час вона сама є об'єктом управління для органу вищого рівня [4, с. 117]. Принцип ієрархічності знаходить своє відображення в утворенні та діяльності регіональних управлінь МВС України в областях, що виступають як об'єктом управління для МВС України, так і здійснюють управління підпорядкованими структурними підрозділами та територіальними підрозділами в областях.

Функціональний принцип означає, що організаційна структура будь-якої системи будується насамперед виходячи із тих основних функцій, виконання яких покладається на неї. Він потребує створення такої структури, яка б виключала виникнення в ній підрозділів з дублюючими функціями [4, с. 117]. Функціональний принцип побудови та діяльності регіональних управлінь МВС України в областях полягає у включенні до їх структури функціональних підрозділів за окремими напрямками діяльності. Так, у структурі регіонального управління МВС України в області існують управління карного розшуку, управління по

боротьбі з організованою злочинністю, управління Державної служби боротьби з економічною злочинністю, відділ кримінальної міліції у справах дітей, управління боротьби з кіберзлочинністю та торгівлею людьми, управління по боротьбі з незаконним обігом наркотиків, слідче управління та інші структурні підрозділи, кожен з яких має свої функції та завдання.

Територіально-галузевий принцип утворення та функціонування регіональних управлінь МВС України в областях полягає в поєднанні галузевої спрямованості діяльності системи органів внутрішніх справ з адміністративно-територіальним поділом країни, що передбачає створення окремої ланки управління в області, районі тощо.

Принцип норми керованості (або обсягу контролю) полягає в тому, що, виходячи із наявності у людини певної межі можливостей засвоєння інформації («пропускну» здатності) і засновуючись на даних емпіричного досвіду, даний принцип обмежує чисельність безпосередньо підпорядкованих одному керівникові працівників.

Друга підгрупа спеціальних принципів, які спрямовані на організацію процесу управління, також є дуже важливою. В. М. Плішкін до цієї групи принципів відносить такі принципи, як цілеспрямованість головної (основної) ланки, відповідності, поєднання єдиначальності та колегіальності, відповідальності органів та посадових осіб за дії або бездіяльність, раціональне співвідношення цілей та способів їх досягнення з ресурсним забезпеченням та деякі інші [4, с. 118].

Таким чином, узагальнюючи викладене, можна зробити наступні **висновки**:

– регіональні управління МВС України в областях є частиною єдиної системи управління, виходячи з чого порядок їх утворення та діяльності підкоряється загальним принципам, на яких побудовано функціонування єдиної системи управління внутрішніми справами;

– метою створення та діяльності регіональних управлінь МВС України в областях є реалізація повноважень вищестоящего органу на території відповідного регіону (області), поточне управління підлеглими структурними та територіальними підрозділами в ієрархічній системі управління органами внутрішніх справ, підтримання правопорядку та боротьба із злочинністю на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці – області;

– структура побудови та діяльності регіональних управлінь МВС України в областях підкоряється принципам побудови та функціонування систем соціального управління.

Список використаної літератури

1. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть: нові пріоритети / М. І. Долішній. – К. : Наук. думка, 2006. – 511 с.
2. Про центральні органи виконавчої влади [Електронний ресурс] : закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-V. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
3. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України [Електронний ресурс] : указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 383/2011. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/383/2011>.
4. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 702 с.
5. Кунев Ю. Д. Принципи побудови та вдосконалення організаційної структури органів внутрішніх справ України: загальнотеоретичні аспекти державного управління : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ю. Д. Кунев. – Запоріжжя, 2001. – 227 с.
6. Фролов М. Ю. Міськрайоргани внутрішніх справ в умовах правової реформи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М. Ю. Фролов. – Х., 2001. – 224 с.
7. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 25 трав. 2011 р. № 563. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-п>.
8. Фаткуллин Ф. Н. Проблемы теории государства и права : курс лекций / Ф. Н. Фаткуллин. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1987. – 336 с.
9. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / О. М. Бандурка. – О., 1996. – 57 с.
10. Нижник Н. Р. Природа та зміст адміністративної реформи в Україні / Н. Р. Нижник // Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.
11. Ващенко С. В. Механізм управління. Управлінські відносини : консп. лекцій / С. В. Ващенко. – Запоріжжя : ЗНОІ МВС України, 2000. – 35 с.

Надійшла до редколегії 19.03.2012

КОЗИЦКИЙ В. И. ЦЕЛЬ И ПРИНЦИПЫ СОЗДАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ УПРАВЛЕНИЙ МВД УКРАИНЫ В ОБЛАСТЯХ

Исследованы особенности создания и деятельности региональных управлений Министерства внутренних дел Украины в областях в аспекте цели и принципов их построения и функционирования.

KOZYTSKY V. THE PURPOSE AND PRINCIPLES OF ACTIVITIES OF REGIONAL UNITS OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE

The research of question of creation and activities of regional units of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in the aspect of purpose and principles of its structure and functioning is conducted.