

УДК (477)354.31[351.745:35.077]

В.І. КОЗИЦЬКИЙ, Головне управління
МВС України в Харківській області

ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ УПРАВЛІНЬ МВС УКРАЇНИ В ОБЛАСТЯХ

Ключові слова: завдання, функції, органи внутрішніх справ, регіональні управління

Чітке визначення завдань і функцій органу державної влади або його структурного підрозділу впливає на ефективність управління у сфері, в якій такий орган чи його структурний підрозділ функціонує. В умовах процесу реформування державного управління, зокрема у сфері функціонування органів внутрішніх справ, визначення кола завдань та функцій регіональних управлінь МВС України в областях вбачається вельми актуальним. Актуальність дослідження окресленого питання пояснюється також певними прогалинами у правовому регулюванні правового статусу територіальних органів МВС України, в тому числі і регіональних управлінь МВС України в областях.

Дослідженню функцій та завдань органів державної влади та управління, зокрема органів внутрішніх справ, присвячували свою увагу такі науковці, як О.М. Бандурка, В.Б. Авер'янов, О.М. Ключев, К.С. Бельський, О.Ю. Синівська та інші науковці. Але визначення кола завдань та функцій саме регіональних управлінь МВС України в областях не було предметом наукових досліджень та потребує окремої уваги, що в свою чергу підкреслює актуальність та новизну обраної тематики. Метою цієї статті є удосконалення теоретичних засад і правового регулювання управління в галузі діяльності органів внутрішніх справ на регіональному рівні.

Для виконання поставленої мети у статті планується вирішити такі завдання:

- визначити місце регіональних управлінь МВС України в областях в системі органів внутрішніх справ;

- на підставі аналізу завдань органів внутрішніх справ в цілому та завдань Міністерства внутрішніх справ України сформулювати завдання регіональних управлінь МВС України в областях;

- визначити основні функції, властиві регіональним управлінням МВС України в областях;

- з'ясувати стан правового регулювання питань, пов'язаних з визначенням завдань та функцій регіональних управлінь МВС України в областях.

Наукова новизна роботи полягає в тому, що у ній вперше визначається поняття функцій регіональних управлінь МВС України в областях, надаються пропозиції з удосконалення теоретичних засад та правового регулювання визначення завдань та функцій регіональних управлінь МВС України в областях.

Говорячи про функції та завдання регіональних управлінь МВС України в областях, слід погодитися з О.М. Ключевим, який зазначає, що завдання та функції виконуються заради досягнення мети управління, під якою слід розуміти настання бажаного стану або рівня розвитку системи, що досягається шляхом реалізації відповідних управлінських рішень [1, с.354].

При вивченні питання щодо завдань та функцій регіональних управлінь МВС України в областях будемо виходити з того, що регіональні управління є складовою частиною системи органів внутрішніх справ, в якій вони посідають окреме місце. Специфіка правового статусу регіональних управлінь в областях полягає в тому, що вони здійснюють управління підлеглими органами та службами на оперативному рівні, яке спрямоване на виконання рішень Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України, місцевих органів влади, МВС України з урахуванням соціально-економічних, географічних та кримінологічних особливостей регіону [1, с.352]. Регіональні управління МВС України в областях реалізують на регіональному рівні повноваження, які надані Міністерству внутрішніх справ України як центра-

льному органу виконавчої влади у галузі 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 [2]. У цьому випадку регіональні управління МВС України в областях виступають керівною ланкою в системі органів внутрішніх справ та їх складовою одночасно.

Особливості побудови системи органів внутрішніх справ полягають в тому, що усі утворюючі її територіальні підсистеми виступають як суб'єкт і об'єкт управління водночас. Кожна з цих підсистем входить в більшу, або управляючу, систему і містить меншу, або керовану, систему [1, с.352]. Регіональні управління МВС України в областях в цій системі є як керуючою ланкою – у взаємовідносинах з територіальними (міськими, районними тощо) органами внутрішніх справ та структурними підрозділами, так і керованою – у взаємовідносинах з Міністерством внутрішніх справ України.

З огляду на це вважаємо доцільним завдання та функції регіональних управлінь МВС України в областях досліджувати як в контексті завдань та функцій органів внутрішніх справ в цілому, так і в контексті правового статусу регіонального управління як суб'єкта та об'єкта управлінської діяльності.

Завдання та функції регіональних управлінь МВС України в областях, як і державних органів в цілому, є чинниками, що визначають нормативно-правовий статус органу, специфіку його організаційної побудови. Завдання органу державної влади визначаються як цілі, досягнення яких він має прагнути у своїй діяльності. Реальні, часткові цілі, досягнення яких передбачається для отримання

основного результату діяльності, складають зміст завдань, поставлених перед органом. Натомість функціями є самостійні, відносно відособлені види державно-службових дій, необхідні для виконання соціального призначення державного органу. Завдання визначальні по відношенню до функцій, оскільки функція є практичною реалізацією завдання. Характер завдань державного органу визначається його соціальною місією [3, с.55].

Як вже відзначалось, регіональні управління МВС України в областях є складовою частиною Міністерства внутрішніх справ, метою створення яких є реалізація функцій та завдань Міністерства внутрішніх справ на регіональному рівні. З огляду на це основні завдання регіональних управлінь МВС України в областях можна визначити, виходячи із завдань Міністерства внутрішніх справ України, закріплених у чинному законодавстві. Так, основним завданням МВС України є формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини і 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 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 [2].

Слід підкреслити, що оскільки формування державної політики покладається лише на центральні органи влади, основним завданням регіональних управлінь МВС України в областях є саме реалізація державної політики в окресленій сфері.

Під час визначення переліку завдань регіональних управлінь МВС України в областях погоджуємося з точкою зору В.М. Плішкіна, що регіональні управління, як і система органів внутрішніх справ в цілому, функціонують в постійно змінюваних умовах навколишньо-

го середовища, реагуючи на різні його впливи [4, с.397]. Необхідність прийняття тих чи інших рішень та виконання тих чи інших завдань зумовлена насамперед змінами обстановки, в якій функціонують органи внутрішніх справ, а також вказівками, командами вищестоящих органів управління. Зміни в оперативній обстановці, в першу чергу, пов'язані з виникненням нових завдань органів внутрішніх справ. Ці зміни, що потребують прийняття відповідних рішень, можуть бути як короточасними (наприклад, вчинення злочину, стихійне лихо і т. д.), так і тривалими, такими, що відбуваються протягом певного періоду (наприклад, негативні тенденції в динаміці та структурі злочинності, зростання чисельності населення, розвиток промисловості, транспорту або, навпаки, занепад останніх та ін.) [4, с.397].

До числа основних завдань регіональних управлінь МВС України в областях відносяться такі:

- організація та координація діяльності підпорядкованих органів і підрозділів внутрішніх справ у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, боротьби зі злочинністю та забезпечення громадської безпеки;

- запобігання правопорушенням та їх припинення, виявлення, розкриття та розслідування злочинів, розшук осіб, які їх вчинили, вжиття заходів щодо усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень;

- забезпечення виконання адміністративних стягнень, участь у здійсненні заходів, спрямованих на ресоціалізацію засуджених;

- організація роботи, пов'язаної із забезпеченням безпеки дорожнього руху;

- організація роботи з питань кадрового забезпечення органів внутрішніх справ, додержання законності в їх діяльності, а також правового та соціального захисту працівників органів внутрішніх справ і членів їх сімей;

- здійснення заходів щодо дотримання законності в діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ;

- впровадження досягнень науки і техніки, передового досвіду, прогресивних форм і ме-

тодів роботи в діяльності органів внутрішніх справ;

- сприяння забезпеченню режиму воєнного та надзвичайного стану в разі їх оголошення на території області (відповідно до законодавства);

- підготовка органів і підрозділів внутрішніх справ до інтеграції України в Європейський союз;

- розвиток і зміцнення матеріально-технічної бази органів внутрішніх справ [5].

Таким чином можна зробити висновок, що місце регіональних управлінь МВС України в областях в системі управління органами внутрішніх справ формує і коло їх завдань. Завдання регіональних управлінь МВС України в областях визначаються метою створення таких органів, та включають в себе як завдання у сфері забезпечення правопорядку в державі та дотримання прав і свобод громадян, так і завдання у сфері організації діяльності підпорядкованих органів та підрозділів.

Функції є втіленням соціального призначення державного органу. Функцію органу виконавчої влади слід визначити як узагальнюючу характеристику призначення та спрямованості дій органу виконавчої влади, спрямованих на досягнення об'єктивно обумовлених цілей та завдань державного управління [6, с.108].

Регіональним управлінням МВС України в областях властиві різні за своєю метою функції. З одного боку регіональні управління МВС України в областях є державними органами, діяльність яких спрямована на профілактику та недопущення правопорушень, охорону громадського порядку, охорону прав і свобод фізичних та юридичних осіб тощо. В цьому випадку доцільно вести мову про такі функції як організація розслідування та розкриття злочинів, здійснення оперативно-розшукової діяльності, організація та реалізація заходів з профілактики правопорушень, прийняття заяв та повідомлень про вчинення злочинів тощо.

З іншого боку регіональні управління МВС України в областях є структурним елементом

управлінської системи в органах внутрішніх справ, метою функціонування якої є організація діяльності та управління підпорядкованими органами внутрішніх справ. В цьому аспекті регіональним управлінням МВС України в областях властиві такі функції як забезпечувальна, організаційна, контрольна та інші функції, результатом реалізації яких має бути належно організована робота територіальних органів та служб, підпорядкованих регіональним управлінням МВС України в областях.

Погоджуємося з точкою зору О.М. Ключова, що кожна функція органу органів внутрішніх справ деталізується функціями його структурного підрозділу, а останні – функціональними обов'язками окремих працівників [1, с.356]. Отже, функції регіональних управлінь МВС України в областях реалізуються в повсякденній діяльності таких управлінь як єдиного органу, а також в діяльності окремих його підрозділів і працівників при виконанні поставлених перед ними завдань.

Як правило в адміністративно-правовій науці функціями органів внутрішніх справ вважають адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну та охоронну (на договірних засадах) [7]. Деякі науковці розподіляють функції органів внутрішніх справ на регіональному рівні за критерієм призначення завдань, для виконання яких вони здійснюються: основні, ресурсні (забезпечувальні, допоміжні, другорядні) та управлінські (організаційні, загального керівництва, штабні).

До групи основних функцій відносяться функції, заради яких створюються органи внутрішніх справ на регіональному рівні. Вони пов'язані з охороною громадського порядку, боротьбою зі злочинністю, розслідуванням злочинів, забезпеченням безпеки дорожнього руху та реалізуються галузевими структурними підрозділами органів внутрішніх справ, для яких виконання цих функцій становить головний зміст їхньої роботи [1, с.355]. В структурі регіональних управлінь МВС України в областях основні функції виконуються

управліннями карного розшуку, управліннями по боротьбі з організованою злочинністю, управліннями Державної служби боротьби з економічною злочинністю, управліннями боротьби з кіберзлочинністю та торгівлею людьми, управліннями по боротьбі з незаконним обігом наркотиків, слідчими управліннями та іншими структурними підрозділами регіональних управлінь МВС України в областях.

Ресурсні функції існують для того, щоб створити належні умови для реалізації основних функцій. Це такі допоміжні функції як, наприклад, кадрового, інформаційного, документального, фінансового, медичного забезпечення та ін. [1, с.355]. В регіональних управліннях МВС України в областях ресурсні функції виконують управління кадрового забезпечення, відділи документального забезпечення, управління матеріального забезпечення, управління фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку, відділи капітального будівництва, сектори медичного забезпечення та інші структурні підрозділи.

Управлінські функції регіональних управлінь МВС України в областях визначаються ще однією метою створення таких органів – здійснення керівництва органами внутрішніх справ на рівні областей, впровадження рішень, вказівок, наказів Міністерства внутрішніх справ України в діяльності регіональних органів внутрішніх справ. До складу управлінських функцій регіональних управлінь МВС України в областях можна віднести аналіз, прогнозування, планування, організацію, регулювання, контроль. Ці функції виконуються керівниками регіональних управлінь МВС України в областях, у тому числі за допомогою штабних підрозділів, чергових частин, інформаційних бюро та ін.

Деталізація наукової класифікації функцій регіональних управлінь МВС України в областях знаходить своє вираження у Положенні про Міністерство внутрішніх справ [2] та Положеннях про головні управління (управління) МВС України в тій чи іншій області, які затверджуються Міністром внутрішніх справ.

Таким чином, виходячи з вищенаведеного, функції регіональних управлінь МВС України в областях можна визначити як основні напрямки діяльності регіональних управлінь МВС України в областях, спрямовані на охорону громадського порядку, прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, забезпечення громадської безпеки та боротьбу з правопорушеннями на території відповідної області, організацію і забезпечення функціонування підпорядкованих територіальних підрозділів органів внутрішніх справ.

Процедура визначення кола завдань та функцій регіональних управлінь МВС України в областях та закріплення їх у нормативних актах на сьогоднішній день має низку проблемних аспектів. Так, відповідно до ч.2 ст.120 Конституції України організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України [8]. Міністерство внутрішніх справ згідно положення про нього [2] та згідно Указу Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [9] є центральним органом виконавчої влади. Регіональні управління МВС України в областях відносяться до територіальних (місцевих) органів виконавчої влади в галузі забезпечення правопорядку та боротьби зі злочинністю.

Вимога про закріплення завдань, функцій, меж діяльності регіональних управлінь МВС України в областях на рівні саме законів витікає також із ч.2 ст.19 Конституції України, згідно якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Станом на сьогоднішній день в Україні відсутній будь-який закон, що визначав би завдання, функції та повноваження Міністерства внутрішніх справ та його територіальних органів (регіональних управлінь МВС України в

областях), як того вимагає Конституція України. Завдання та функції регіональних управлінь МВС України в областях на сьогоднішній день визначаються положеннями, які доступні лише для службового користування. Зважаючи на реформування системи органів внутрішніх справ, такий стан речей уявляється неприйнятним.

Тенденції реформування системи ОВС передбачають запровадження сервісної функції органів внутрішніх справ. Як зазначає О.Ю. Синявська, одним із пріоритетних напрямків реформування органів внутрішніх справ, є розвиток системи взаємодії персоналу ОВС із населенням, що призведе до вирішення основного завдання процесу реформування – встановлення партнерських відносин персоналу органів внутрішніх справ України з населенням [10, с.34].

Таким чином, зважаючи на вищевикладене, визначення меж повноважень, функцій, завдань і напрямків діяльності Міністерства внутрішніх справ України та його регіональних управлінь в областях саме на рівні закону забезпечить дотримання Конституції України, а також доступність та прозорість діяльності вказаних органів, і буде сприяти підвищенню ефективності взаємодії органів внутрішніх справ з населенням. Отже одним із напрямків реформування органів внутрішніх справ повинно стати якнайшвидше прийняття Закону України «Про органи внутрішніх справ». Метою прийняття такого закону є, перш за все, визначення правового статусу Міністерства внутрішніх справ України та його територіальних органів (зокрема регіональних управлінь в областях). Завдання, функції та інші елементи правового статусу Міністерства внутрішніх справ, регіональних управлінь МВС України в областях та інших територіальних органів МВС України потребують визначення саме на законодавчому рівні. Ті ж завдання та функції регіональних управлінь МВС України в областях, які визначають відносини підпорядкованості між регіональними управліннями в областях та Міністерством, можуть визначатись на рівні актів міністерства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ключев О. М. Особливості правоохоронної діяльності ОВС на регіональному рівні / О. М. Ключев // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 352–357 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/t-journals/FP/2011-3/11komcrr.pdf>.

2. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» : від 06.04.2011 р., № 383/2011.

3. Проневич О. С. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз : монографія / О. С. Проневич. – Х. : НікаНова, 2011. – 509 с.

4. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін ; за ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченка. – К. : Нац. акад. внутр.

справ України, 1999. – 702 с.

5. Офіційний сайт УМВС України в Хмельницькій області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mia.km.ua/func.html>.

6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

7. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 305 с.

8. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР.

9. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» : від 09.12.2010 р., № 1085/2010.

10. Синявська О. Ю. Реформування органів внутрішніх справ та його вплив на забезпечення життєдіяльності персоналу ОВС / О. Ю. Синявська // Держава та регіони. – Серія: Право. – 2010. – № 2. – С. 31–36.

Козицький В. І. Завдання та функції регіональних управлінь МВС України в областях / В. І. Козицький // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 492–497 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12kviuvo.pdf>

Розглянуто питання визначення завдань та функцій регіональних управлінь Міністерства внутрішніх справ України в областях.

Козицький В.И. Задачи и функции региональных управлений МВД Украины в областях
Рассмотрены вопросы определения задач и функций региональных управлений Министерства внутренних дел Украины в областях.

Kozitckij V.I. Tasks and Functions of Regional Governments of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in Fields

The article is dedicated to the issue of determining the tasks and functions of Regional governments of the Ministry of Internal Affairs in the areas.