

УДК 351.74

О.М. КЛЮЄВ, докт. юрид. наук, доцент,
Харківський національний університет внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОВС НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Ключові слова: правоохоронна діяльність, органи внутрішніх справ, регіональний рівень

Проблемні аспекти правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ на регіональному (місцевому) рівні досліджували М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, М.В. Білоконь, В.С. Венедіктов, І.П. Голосніченко, Я.Ю. Кондратьєв, О.П. Корєнєв, Ю.Ф. Кравченко, О.І. Остапенко, В.М. Плішкін, В.П. Петков, Г.А. Туманов та інші вчені. Однак спеціальні комплексні дослідження зазначених питань не проводились, що, у свою чергу, підкреслює актуальність досліджуваної проблематики. Тому метою цієї статті є удосконалення теоретичних засад та правового регулювання правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ на регіональному рівні. У статті планується вирішити такі завдання: проаналізувати систему управління органами внутрішніх справ, зокрема її стратегічний, оперативний і тактичний рівні; обґрунтувати ієрархічність побудови системи органів внутрішніх справ; розглянути особливості функціональної структури органів внутрішніх справ. Наукова новизна роботи визначається тим, що у ній в новому аспекті визначено сутність та особливості правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ на регіональному рівні, надано пропозиції з удосконалення її теоретичних засад та правового регулювання.

Як відомо, у ст.ст.132, 133 Конституції України [1] визначається, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні

державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: АРК, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. У законодавстві під регіоном розуміється частина території України, яка володіє сукупністю природних, соціально-економічних, національних, культурних та інших умов [2, с.41–43]. Кордони регіону можуть співпадати, а можуть і не співпадати з межами адміністративно-територіального поділу, або регіон може об'єднувати територію кількох одиниць. Це необхідно враховувати при розгляді засад регіонального державного управління правоохоронною діяльністю. На регіональному рівні виконують свої функції і органи внутрішніх справ середньої (головні, обласні управління та управління на транспорті) та низової ланки (міськрайлінооргани внутрішніх справ), з урахуванням особливостей адміністративно-територіальних одиниць та стану оперативної обстановки.

У системі управління органами внутрішніх справ прийнято виділяти три основні рівні: стратегічний, оперативний і тактичний. Так, на стратегічному рівні управління, виходячи із установок та вимог вищих органів державної влади, розробляються та приймаються важливіші рішення за всіма напрямками організації функціонування та удосконалення системи органів внутрішніх справ. Виконання таких рішень забезпечується шляхом централізованого керівництва цією системою апаратом МВС України.

Оперативний рівень характеризується повсякденним управлінням підлеглими органами та службами, що спрямований на виконання рішень Верховної Ради, Президента та Кабінету Міністрів України, місцевих органів влади, МВС України з урахуванням соціально-економічних, географічних, а також кримінологічних особливостей обслуговуваних регіонів. Даний рівень представляють Головні управління і управління в Автономній Респуб-

блiці Крим, областях та на транспортних магістралях. Тактичний рiвень управління передбачає безпосереднє здiйснення функцій в сфері охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю, забезпечення громадської безпеки, проведення в життя рiшень вищих органів. До вказаного рiвня вiдносяться органи внутрішніх справ мiст, районів та лiнійних дiльниць транспортних магістралей. Подiбна диференціяція рiвнів управління мiстить деяку умовність, про яку не слiд забувати, хоча вона i не порушує самого принципу наведеного розмежування. Так, для МВС України головним напрямом дiяльності є, звичайно, стратегiчне управління системою. Разом з тим в дiяльності центрального апарату є елементи повсякденного оперативного управління обласними i транспортними управліннями МВС. Силами працівників апарату МВС України здiйснюється на мiсцях i тактичне управління в екстремальних ситуаціях, при розкритті, розслідуванні особливо складних злочинів i за iнших неординарних обставин. На рiвні Головних управлінь-управлінь МВС України в областях та на транспорті проводиться робота щодо безпосереднього виконання працівниками їх апаратів функцій в сфері охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю.

Ієрархічність побудови системи органів внутрішніх справ виявляється в тому, що усі утворюючі її територіальні підсистеми виступають як суб'єкт i об'єкт управління водночас. Кожна з цих підсистем входить в більшу, або управляючу, систему i мiстить меншу, або керовану, систему. На думку В.М. Плiшкіна, ієрархія системи органів внутрішніх справ України є трирівневою i має такий вигляд: перший рiвень – МВС України; другий – Головні управління МВС України в Автономній Республіці Крим, м. Києві, Київській області; управління МВС України в областях i на транспортних магістралях; третій рiвень – мiськрайлінооргани внутрішніх справ [3, с.166]. Також існують iнші підходи до визначення рiвнів управління в системі органів внутрішніх справ. Так, Г.А. Туманов, напри-

клад, вважав, що в структурі та ієрархії управляючих та керованих систем i рiвнів управління колишнього МВС СРСР було сім рiвнів управління. Керуючись цим, до вже названих трьох рiвнів він додає ще три: IV – вiдділення районного вiдділу, V – групу працівників на чолі зі старшим групи i VI – окремий працівник (службовець) МВС [4, с.94]. На думку О.М. Бандурки, в усіх органах внутрішніх справ існує три види структурних підрозділів: 1) галузеві (підрозділи мiліції, слiдчі апарати, криміналістичні підрозділи, ДАІ, ППСМ тощо), які реалізують основні функції органів внутрішніх справ; 2) функціональні (кадрові, фінансово-економічні, господарчі, медичні), які виконують функції забезпечення; 3) загального керiвництва (штаби, чергові частини, інформаційно-аналітичні центри) [5, с.66]. Наведена ієрархічна побудова органів внутрішніх справ вiдображає ступiнь складності структури внутрішньо-системного управління, зокрема, кількість ступенів управління, характер управлінського впливу на основний об'єкт – мiськрайлінооргани внутрішніх справ.

Отже, органи внутрішніх справ на регіональному рiвні складаються з цілого ряду структурних підрозділів (управлінь, вiдділів, вiдділень, груп, стройових підрозділів), які й утворюють необхідний комплекс елементів системи та взаємодіють між собою в певному порядку. Своєрідним елементом системи виступають також окремі працівники органу внутрішніх справ. Сукупність органів внутрішніх справ рiзного рiвня i окремих територій, на транспорті, самостійних підрозділів i служб підпорядкованих МВС, та їх особовий склад утворюють єдину систему органів внутрішніх справ України.

Важливим для з'ясування сутності правоохоронної дiяльності органів внутрішніх справ на регіональному рiвні є дослідження їх функціональної структури. Функціональна структура кожної системи формується i нормативно закріплюється в так званих управлінських регламентах, тобто положеннях, переліках функціональних обов'язків i т.п. Конкретний зміст функцій системи управління залежить

від її цільового призначення та специфіки діяльності [6, с.12–18]. Завдання та функції виконуються заради досягнення мети управління. Під метою управління ми розуміємо настання бажаного стану або рівня розвитку системи, що досягається шляхом реалізації відповідних управлінських рішень. Звідси можна зробити висновок, що без визначення мети процес управління не має смислу і значення. Головна мета діяльності органів внутрішніх справ полягає в охороні громадського порядку, прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, забезпеченні громадської безпеки та боротьбі з правопорушеннями на всій території держави. Ця стратегічна мета деталізується низкою нормативних актів до такого рівня, при якому кожна конкретно визначена мета виступає як завдання безпосередньої управлінської діяльності (охорона громадського порядку, боротьба зі злочинністю, розслідування злочинів, забезпечення безпеки дорожнього руху та ін.). Реальні часткові цілі, яких потрібно досягти для одержання головного результату діяльності, складають, у свою чергу, зміст завдань, поставлених перед органами внутрішніх справ.

На сучасному етапі розвитку державності органи системи Міністерства внутрішніх справ України на регіональному рівні покликані вирішувати наступні завдання: забезпечувати особисту безпеку громадян, захищати їх права, свободи та законні інтереси; запобігати правопорушенням, припиняти їх; забезпечувати охорону громадського порядку; виявляти і розкривати злочини, розшукувати осіб, які їх вчинили; забезпечувати безпеку дорожнього руху; захищати власність від злочинних посягань; сприяти викорененню причин та умов, які породжують злочини; забезпечувати неухильне додержання законності в діяльності підрозділів та посадових осіб органів внутрішніх справ; брати участь у наданні соціальної і правової допомоги громадянам, сприяти у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам та організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків [7].

Відповідно до поставлених завдань органи внутрішніх справ на регіональному рівні виконують різноманітні за своїм характером і змістом обов'язки, які можуть бути розподілені на чотири основні групи: 1) охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки; 2) боротьба із злочинністю; 3) охорона власності і фізичних осіб; 4) попередження (профілактика) правопорушень. Для виконання покладених на органи внутрішніх справ обов'язків їм надані державновладні повноваження, згідно з якими їх працівники мають право вимагати від громадян і посадових осіб припинення правопорушень та дій, що перешкоджають здійсненню відповідних повноважень; вживати заходи щодо припинення порушень; складати протоколи про адміністративні правопорушення; застосовувати в межах своєї компетенції заходи адміністративного примусу; перевіряти у громадян, при підозрі у вчиненні правопорушень, особисті та інші документи; затримувати і тримати у спеціально відведених для цього приміщеннях деяких категорій осіб, наприклад, підозрюваних у вчиненні злочину, обвинувачених, які переховуються від дізнання, слідства чи суду, засуджених, які ухиляються від виконання кримінального покарання; викликати громадян і службових осіб у справах про злочини та у зв'язку з матеріалами, що знаходяться в їх провадженні, а в разі ухилення без поважних причин від явки за викликом піддавати їх приводу; проводити в порядку провадження дізнання чи попереднього слідства обшуки, вилучення, допити та інші слідчі дії; здійснювати на підставах і в порядку, встановленому законом, гласні та негласні оперативно-розшукові заходи, фото-, кіно-, відеозйомку і звукозапис, прослуховування телефонних розмов з метою розкриття злочинів; вести профілактичний облік правопорушників, криміналістичний та оперативний облік в обсязі, структурі і порядку, що визначаються завданнями, покладеними чинним спеціальним законодавством.

У свою чергу, цілі та завдання органів внутрішніх справ на регіональному рівні визна-

чають їх функції, тобто основні напрямки діяльності служб та підрозділів. Отже кожна функція органу (органів) внутрішніх справ деталізується функціями його структурного підрозділу, а останні функціональними обов'язками окремих працівників. Як правило, в адміністративно-правовій науці функціями органів внутрішніх справ вважають: адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну та охоронну (на договірних засадах) [8; 9]. Вважаємо, що у правоохоронних функціях органів внутрішніх справ на регіональному рівні мають знаходити відображення головні напрямки діяльності їх служб та підрозділів визначені чинним законодавством. Кожна із функцій, покладених на орган внутрішніх справ, конкретизується у функціях його структурних підрозділів, а функції структурних підрозділів розподіляються у формі функціональних обов'язків кожного окремого працівника підрозділу, які він виконує постійно.

Таким чином, функції органів внутрішніх справ на регіональному рівні виявляються і реалізуються в повсякденній діяльності органу в цілому, окремих його підрозділів і працівників при виконанні поставлених перед ними завдань. Функції органів внутрішніх справ на регіональному рівні за призначенням завдань, для виконання яких вони здійснюються, можна поділити на основні, ресурсні (забезпечувальні, допоміжні, другорядні) та управлінські (організаційні, загального керівництва, штабні). Основні функції – це ті 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 тощо і реалізуються галузевими структурними підрозділами органів внутрішніх справ, для яких виконання цих функцій становить головний зміст їхньої роботи (підрозділи карного розшуку, боротьби з економічною злочинністю, слідчі, охорони громадського порядку та ін.). Таким чином, до основних функцій органів внутрішніх справ на регіона-

льному рівні відносяться: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; забезпечення охорони громадського порядку; попередження, припинення злочинів та інших правопорушень; своєчасне виявлення, розкриття і розслідування злочинів, розшук осіб, котрі їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень; забезпечення пожежної безпеки.

Ресурсні функції існують для того, щоб створити належні умови для реалізації основних функцій. Це такі допоміжні функції, як кадрового, інформаційного, документального, фінансового, матеріально-господарчого, технічного, медичного забезпечення та ін. Ці функції виконують підрозділи кадрів, інформаційні бюро, секретаріати, канцелярії, фінансово-економічні, бухгалтерії, господарчі, медичні та ін. Управлінські функції є обов'язковою складовою функціональної структури органів внутрішніх справ на регіональному рівні, це практично загальні функції управління, тобто аналіз, прогнозування, планування, організація, регулювання, контроль. Ці функції виконуються насамперед керівниками. В органах внутрішніх справ на регіональному рівні на реалізацію цих функцій спрямована також робота штабних підрозділів, чергових частин, інформаційних бюро та ін.

Отже, функціональна структура органу внутрішніх справ на регіональному рівні – це сукупність різних видів та напрямів діяльності підпорядкованих йому служб та підрозділів, що обумовлені його метою та істотними завданнями, а також сукупність функціональних обов'язків їх працівників.

В Україні формується демократична правова держава, і цей процес передбачає удосконалення законодавства, яке регулює управлінські відносини, і внесення необхідних змін до нього. Програму, перспективи розвитку правової бази діяльності органів внутрішніх справ на регіональному рівні слід було б узагальнити в Концепції правоохоронної діяльності в Україні, на підставі якої розроблялися

би головні напрямки, принципи, завдання, визначалися б матеріальна і правова основа та кадрове забезпечення діяльності правоохоронних органів на місцях. Наповнення організаційної структури кількісним змістом не є самоціллю, а природним чином має бути пов'язане із забезпеченням цілей діяльності регіональних органів внутрішніх справ.

Сьогодні виникла реальна необхідність надати нового змісту стосункам між апаратами МВС і ГУМВС, УМВС, УМВСТ та міськрайліноорганами внутрішніх справ, тобто, відносинам субординації, з одного боку, і зв'язкам між підрозділами та службами по горизонталі, тобто координаційним відносинам, - з іншого. Щодо вертикальних зв'язків, то слід зазначити, що Міністерство внутрішніх справ повинно стати науково-методичним, прогностичним, інформаційним та організаційним центром [10, с.52–57; 11, с.2–4]. Таке визначення основних функцій і напрямків діяльності Міністерства внутрішніх справ України найкращим чином відповідатиме його ролі як центрального органу державного управління в системі внутрішніх справ. Функціонування головних і обласних управлінь МВС та міськрайорганів складає середню та низову ланку в системі управління. На них при існуючому адміністративно-територіальному поділі покладається основне навантаження по управлінню силами і засобами органів внутрішніх справ. Немає сумніву, що основна частина функцій по виконанню завдань боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки мають бути зосереджені у веденні міськрайорганів внутрішніх справ.

Таким чином, сутність правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ на регіональному рівні полягає у тому, що відповідні територіальні органи, до яких, як було зазначено вище, відносяться головні і обласні управління та міськрайлінооргани внутрішніх справ безпосередньо виконують завдання щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, боротьби з правопорушеннями та охорони і захисту прав,

свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, що проживають на відповідній адміністративно-територіальній ділянці. Сутність правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ на регіональному рівні обумовлена, з одного боку, багатогранністю функцій, які виконуються її підсистемами (адміністративна, кримінальна, охоронна, розшукова, профілактична та ін.) а з іншого – розподіленням їх з урахуванням адміністративно-територіального розподілу України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
2. Орзих М. П. Регіональна політика і перспектива державно-територіального устрою України / Орзих М. П. // Регіональна політика України: концептуальні засади, історія перспективи : збірник наук. матеріалів міжнародної наук.-практ. конф. – К. : Ін-т нац. відносин і політології НАН України, 2010. – С. 41–43.
3. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / Плішкін В. М. ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.
4. Туманов Г. А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка / Туманов Г. А. – М., 1972. – 138 с.
5. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / Бандурка О. М. – Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
6. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / Аверьянов В. Б. – К. : Вища шк., 1979. – 246 с.
7. Положення про Міністерство внутрішніх справ України / затв. Указом Президента України : від 17.10.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 42. – Ст. 1774.
8. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 305 с.
9. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник /

під заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондра-
тєва. – К. : Укр. акад. внутр. справ, 1995. –
177 с.

10. Кравченко Ю. Ф. Актуальні проблеми
реформування органів внутрішніх справ
України (організаційно-правові питання) :

дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Кра-
вченко Ю. Ф. – Х., 1998. – 192 с.

11. Білоконь М. В. Реформи, які мають
змінити міліцію / Білоконь М. В. // Міліція
України. – 2003. – № 12. – С. 2–4.

Клюєв О. М. Особливості правоохоронної діяльності ОВС на регіональному рівні /
О. М. Клюєв // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 352–357 [Електронний ресурс]. – Ре-
жим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11komcrr.pdf>

Удосконалені теоретичні засади та правове регулювання правоохоронної діяльності
органів внутрішніх справ на регіональному рівні; виконано аналіз системи управління
органами внутрішніх справ, зокрема її стратегічний, оперативний і тактичний рівні;
обґрунтована ієрархічність побудови системи органів внутрішніх справ; розглянута
особливість функціональної структури органів внутрішніх справ.

Клюев А.Н. Особенности правоохранительной деятельности ОВД на региональном
уровне

Усовершенствованы теоретические принципы и правовое регулирование правоохрани-
тельной деятельности органов внутренних дел на региональном уровне; выполнен
анализ системы управления органами внутренних дел, в частности ее стратегический,
оперативный и тактический уровни; обоснована иерархичность построения системы
органов внутренних дел; рассмотрена особенность функциональной структуры орга-
нов внутренних дел.

Kljuev A.N. Singularity of Law-Enforcement Activity of Law-Enforcement Bodies at
Regional Level

Idealized principles and legal regulation of law-enforcement activity of law-enforcement
bodies at regional level are developed; the assaying of management system by law-
enforcement bodies, in particular its strategic, operative and tactical levels is made; hierarchy
of a building of a system of law-enforcement bodies is justified; the singularity of the
functional structure of law-enforcement bodies is considered.

Форум