

**О.М. КЛЮЄВ***канд. юрид. наук, доц.**Харківський національний університет внутрішніх справ*

УДК 3.076+341.945-057.36

КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У СФЕРІ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Уточнюється сутність компетентності ОВС, визначається її елементний склад та особливості, надані відповідні пропозиції та рекомендації.

Головним елементом правового статусу державного органу, зокрема органу внутрішніх справ, що визначає його роль і призначення, є компетенція. Найбільш повна реалізація покладених на органи внутрішніх справ функцій, виконання поставлених перед ними завдань щодо охорони громадського порядку на регіональному рівні залежить, насамперед, від точного визначення їх компетенції, а також компетенції їх структурних підрозділів і посадових осіб.

Проблемні питання компетенції органів внутрішніх справ досліджували О.О. Аксьонов, Г.В. Атаманчук, О.М. Бандурка, В.С. Венедіктов, Д.К. Бекишев, І.П. Голосніченко, М.І. Іншин, К.К. Єрмаков, В.К. Колпаков, Я.Ю. Кондратьєв, Л.Л. Попов, В.М. Плішкін, О.І. Ульянов, Ю.А. Тихомиров, М.Ю. Фролов, Г.В. Щекін, В.М. Шванков та інші вчені. Однак спеціальні та комплексні дослідження з питань компетенції органів внутрішніх справ у сфері охорони громадського порядку на регіональному рівні не проводились, що, у свою чергу, підкреслює актуальність досліджуваної проблематики. Як слід, у статті необхідно вирішити такі завдання: з'ясувати сутність терміну "компетенція"; визначити її елементний склад; визначити особливості компетенції органів внутрішніх справ у сфері охорони громадського порядку на регіональному рівні; надати пропозиції та рекомендації теоретичного та практичного характеру з означених питань. Новизна статті визначається новим аспектом сутності компетенції ОВС на регіональному рівні, пропозиціями та рекомендаціями з зазначених питань.

Всі органи виконавчої влади, до яких, відповідно зі ст.1 Закону "Про міліцію" [1], відносяться й органи внутрішніх справ, наділені державою відповідною компетенцією, яка закріплена у правових актах. Поняття компетенції системи органів внутрішніх справ здебільшого не вживається, тоді як поняття системи органів внутрішніх справ є загальноживим. Однак це не означає, що поняття компетенції системи органів внутрішніх справ скоріше абстрактне, ніж реальне і формально закріплене у нормативно-правових актах. Все ж як суто теоретичне поняття, і як сума компетенцій всіх органів (елементів), що складають систему органів внутрішніх справ, поняття компетенції системи органів внутрішніх справ має право на існування та його необхідно враховувати при виробленні ре-

комендацій для правоохоронної практики. Більш того компетенція системи органів внутрішніх справ має бути визначена в Законі України "Про органи внутрішніх справ", про що мова буде йти нижче.

Система органів внутрішніх справ складається, так би мовити, з двох частин (елементів). Перший - це МВС України, як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Другий - це територіальні (місцеві) органи внутрішніх справ, що здійснюють правоохоронну діяльність в областях, районах та містах тощо, тобто до них відноситься система органів внутрішніх справ, яка тісно пов'язана з адміністративно-територіальним устроєм України і яка безпосередньо виконує найбільший обсяг завдань з охорони громадського порядку на місцевому рівні.

Оскільки у сучасному українському законодавстві термін "місцевий рівень" у вузькому розумінні чітко асоціюється з адміністративно-територіальним поділом України, то і в поняття "регіон" ми вкладаємо такий же зміст.

Компетенція є необхідною складовою правового положення (статусу) будь-якого державного органу. Слід відзначити, що поняття компетенції державного органу має відповідну історію, краще сказати відповідний розвиток: через розуміння компетенції державного органу як сукупності прав і обов'язків, або сукупності повноважень, прав і обов'язків, або сукупності прав і обов'язків, і відповідних завдань, або сукупності прав, обов'язків і просторових меж діяльності, і об'єктів цієї діяльності [2]. Наприклад, в період існування радянської влади типовим було поняття компетенції державного органу, яке включало, зрозуміло, і поняття компетенції органу державного управління - виконавчо-розпорядчого органу [3, с.4-7]. Останнім часом в юридичній літературі країн СНД щодо повноважень державних органів виконавчої влади визначилось два підходи, один з яких - розуміння повноважень органів виконавчої влади як владних повноважень, що є їх найважливішим і обов'язковим атрибутом [4, с.11-13]. Іншим підходом є певне визнання повноважень органів як складового елемента їх компетенції або функцій [5, с.4-7].

Слово "компетенція" в буквальному перекладі з латинської означає "належність по праву", а змістовна суть його включає в себе два складових компоненти: "коло повноважень" будь-якого органу чи посадової особи; коло

питань, в яких дана особа володіє пізнанням, досвідом” [6, с.241]. Компетенція за визначенням С.О. Ожегова – це: 1) коло питань, котрі хто-небудь добре знає; 2) коло повноважень, прав [7, с.256]. В.С. Венедіктов та М.І. Іншин зазначають, що “на сьогоднішній день юридичний зміст категорії “компетенція” можна визначити як сукупність повноважень, якими володіє будь-який орган чи посадова особа, що визначені Конституцією, законами, постановами і іншими актами державного управління” [8, с.86]. Поняття “компетенція” переважно застосовується і розробляється стосовно діяльності органів управління.

Компетенція – один з основних чинників, що впливають на організацію правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ на місцевому рівні. В питанні про визначення компетенції державних органів у науковій літературі немає загальної думки. Деякі автори до сукупності прав і обов’язків як елементів компетенції додають ще й завдання. Інші – під компетенцією органу розуміють єдність предмета його поведінки, прав і обов’язків. У структурі компетенції також виділяють: права і обов’язки державного органу у встановленій законом сфері його діяльності [9, с.86-87; 10, с.175-179]; права і обов’язки, спрямовані на здійснення певних управлінських функцій [11, с.40-41]. Слід відзначити, що в першому випадку як об’єкт пізнання виступає структура компетенції, а в другому – її функціональний бік.

Як свідчить аналіз наукової літератури, присвяченої цьому питанню, всі автори єдині лише в одному – основним елементом компетенції є права та обов’язки суб’єкта. Що ж стосується інших елементів, то до їх числа включають коло підвідомчих даному органу питань: завдання, поставлені перед органом; покладені на нього функції; територія його діяльності; відповідальність [12, с.26-27]. Обґрунтовано уявляється протилежна позиція, сформульована Б.М. Лазарєвим: “функції управління самі по собі явища, звичайно, не юридичні, і тому вони не можуть бути елементами компетенції. Але законодавство покладає на відповідні органи виконання тих чи інших управлінських функцій, причому в різних комбінаціях і стосовно різних управлінських об’єктів. В результаті в органа виникає право та обов’язок здійснювати певні управлінські функції у певній сфері. Такі права й обов’язки і є одним із елементів компетенції органів управління. Будь-яке суб’єктивне право або обов’язок є видом і мірою відповідно юридично можливої або юридично необхідної поведінки (діяльності)” [11, с.40-41]. У своїх дослідженнях Л.І. Пономарьов виділяє три рівні компетенції: громадянський рівень компетенції, професійний рівень компетенції, політичний рівень компетенції [13, с.72-74]. Компетенція, за визначенням Ю.Н. Старилова, – це належне органу державної влади коло повноважень, межі його дій по здійсненню функцій держави і вирішенню завдань держави; це коло – питань, передбачених нормативно-правовим актом, які орган державної влади може вирішувати. В компетенцію входять повноваження органу державної влади, його відповідальність, правові засоби, форми і методи реалізації прав і виконання обов’язків [14, с.498]. Враховуючи вищесказане вважаємо, що елементами компетенції органів внутрішніх справ в сфері охорони громадського порядку на місцевому рівні є наступні: 1) права та обов’язки; 2) завдання; 3) функції; 4) підвідомчість.

На регіональному рівні органи внутрішніх справ України виконують широке коло завдань щодо забезпечення законності та правопорядку, захисту прав і свобод громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб від різних протиправних посягань тощо. Тобто від належного виконання цими органами своїх функцій значною мірою залежить стан правопорядку в окремо взятому регіоні і, як слід, в країні в цілому. В умовах динамічного соціального життя українського суспільства, на етапі реформування найважливіших його сфер, діяльність органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку повинна бути спрямованою на реалізацію складного комплексу правоохоронних функцій, що гарантують надійність захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, власності, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань. Під час охорони громадського порядку на місцевому рівні працівники органів внутрішніх справ здійснюють широкий комплекс заходів, спрямованих на попередження і припинення правопорушень на вулицях, площах, у парках, на транспортних магістралях, вокзалах, пристанях, в аеропортах та інших громадських місцях; здійснюють адміністративний нагляд за виконанням посадовими особами і громадянами рішень органів державної влади та державного управління з питань охорони громадського порядку, виявляють при цьому правопорушників і забезпечують притягнення винних до відповідальності; у межах своїх повноважень сприяють народним депутатам, представникам органів державної влади у виконанні ними своїх обов’язків. Разом з іншими державними органами та громадськими організаціями регіональні органи та підрозділи системи МВС України ведуть боротьбу з пияцтвом і алкоголізмом, вилучають з громадських місць осіб, що знаходяться у нетверезому стані, розпивають спиртні напої у нествореному для цього місцях, здійснюють додержання правил торгівлі спиртними напоями, оформлюють, а також подають до суду матеріали на осіб, які хворі на алкоголізм і наркоманію для вирішення питання про їх примусове лікування, ведуть боротьбу із хуліганством; проводять роботу щодо попередження бродяжництва і дитячої безпритульності та боротьби з правопорушеннями неповнолітніх [15, с.91-94].

Охорона громадського порядку на регіональному рівні здійснюється рядовим та начальницьким складом строювих частин та підрозділів органів внутрішніх справ, спеціальних закладів, підрозділів міліції швидкого реагування; міліцією державної охорони, а також інспекторським складом апаратів управління цієї служби. У виконанні завдань з охорони громадського порядку беруть участь дільничні інспектори міліції, служби виконання покарань, не пов’язаних з позбавленням волі. При ускладненні оперативної обстановки для охорони громадського порядку можуть залучатися працівники інших служб органів внутрішніх справ, слухачі та курсанти учбових закладів, особовий склад внутрішніх військ МВС України.

В даний час, коли змінилось суспільне призначення органів внутрішніх справ, оскільки вони покликані, в першу чергу, забезпечувати реалізацію прав і свобод громадян, відстоювати інтереси особи, суспільства, а вже потім інтереси держави, проблему компетенції органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку на регіональному рівні слід розглядати саме під цим кутом зору. Більш того, невід’ємним елементом такої компетенції має

статисти покладена на орган внутрішніх справ відповідальність за результати своєї правоохоронної діяльності. Тобто відповідальність перед громадянським суспільством за стан справ у сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби з правопорушеннями на місцевому рівні, про що неодноразово зазначалось в Концепції адміністративно-правової реформи. Система органів внутрішніх справ має створити оптимальні умови для реалізації прав і свобод громадян, надання їм широкого кола державних, в тому числі і управлінських, послуг. Єдина загальна компетенція системи органів внутрішніх справ існує незалежно від того, якою конкретно компетенцією наділений окремий орган чи підрозділ системи МВС України. При цьому ця єдина загальна компетенція системи органів внутрішніх справ може мати як реальний, так і потенціальний зміст. Це пояснюється таким. По-перше, реальною компетенцією системи органів внутрішніх справ є компетенція, яка закріплена в актах щодо кожного, в конкретний час діючого органу чи підрозділу системи МВС України. По-друге, потенційною компетенцією системи органів внутрішніх справ є компетенція, яка впливає в повному обсязі із завдань і функцій правоохоронного спрямування держави взагалі. По-третє, компетенція системи органів внутрішніх справ не є вичерпною, що, перш за все, пояснюється дублюванням правоохоронних функцій різними правоохоронними органами, не говорячи вже про саму систему органів внутрішніх справ України. По-четверте, питання співвідношення реальної і потенціальної компетенції системи органів внутрішніх справ повинно вирішуватися при будь-якій зміні структури органів системи МВС і в цьому полягає основоположне значення цього співвідношення.

Таким чином, під компетенцією органів внутрішніх справ в сфері охорони громадського порядку на місцевому рівні ми розуміємо сукупність визначених в нормативно-правових актах прав, обов'язків і функцій органів та підрозділів системи МВС, за допомогою яких виконуються поставлені перед ними правоохоронні завдання відповідно та у межах встановленої територіальної підвідомчості.

Компетенція органів внутрішніх справ щодо правоохоронної діяльності на місцевому рівні має бути визначена в Законі України "Про органи внутрішніх справ", в якому доцільно передбачити окремий підрозділ, де було би визначено правовий статус та компетенцію органів внутрішніх справ на місцевому рівні. При цьому слід врахувати, що найбільший ефект може бути досягнутий при визначенні компетенції на єдиних концептуальних засадах для всієї системи органів внутрішніх справ, що дозволить вирішити проблему спільної узгодженої діяльності органів та підрозділів системи МВС України на всіх рів-

нях та сферах правоохоронної діяльності.

Отже, в умовах реформування органів внутрішніх справ України повинна суттєво підвищитись роль і значення правоохоронної діяльності даних органів на місцях. Спрямованість реформування на скорочення управлінського апарату потребує інших підходів до підготовки і здійснення управлінських рішень, підвищення ефективності системи управління.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України "Про міліцію" від 20.12.1990 р., № 565-ХІІ // ВВР УРСР. –1991. -№ 4. –Ст.20.
2. Державне управління в Україні: Навчальний посібник /За заг. ред. В.Б. Авер'янова. –К.: ТОВ "СОМІ", 1999. –263 с.
3. Петров Г.И. Основы советского социалистического управления. –Л.: Изд-во ЛГУ, 1974. –415 с.
4. Пылин В.В. Проблемы наделения государственных полномочий органов местного самоуправления // Государство и право. –1999. -№ 9. -С.11-13.
5. Шевчук С.В. Делегирование государственных полномочий как реализация компетенции государственного органа // Юридическая практика. –1997. -№7. –С.4-8.
6. Словарь иностранных слов /Сост. И.М. Суслова. -М.: Книга, 1987. -711 с.
7. Ожегов С.И. Словарь русского языка /Под ред. Н.Ю. Шведовой. –М.: Рус. яз., 1987. –797 с.
8. Венедиктов В.С., Іншин М.І. Статус працівників органів внутрішніх справ України як державних службовців: Наук.-практ. посібник. –Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. –188 с.
9. Григорян Л.А. Советы - органы власти и народного самоуправления. –М.: Юрид. лит., 1965. –235 с.
10. Азовкин И.А. Местные Советы в системе органов власти. –М.: Юрид. лит., 1971. –272 с.
11. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. –М.: Юрид. лит., 1972. –280 с.
12. Ответственность в управлении /Отв. ред. А.Е. Лунев. -М.: Наука, 1985. –304 с.
13. Пономарев Л.И. Компетенция и компетентность персонала государственной службы // Государственная служба РФ: становление, кадровое обеспечение. -1994. -№ 7. -С.70-74.
14. Старилов Ю.Н. Служебное право: Учебник. –М.: Изд-во БЕК, 1996. –698 с.
15. Пелих Н. Реформування міліції України: окремі проблеми // Право України. –№ 10. –2000. –С.91-94.

Надійшла до редколегії 22.10.2006

КЛЮЕВ А.Н. КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Уточняется сущность компетентности ОВД, определяется ее элементный состав и особенности, представлены соответствующие предложения и рекомендации.

KLJUEV A.N. LAW-ENFORCEMENT ORGANS COMPETENCE IN SPHERE OF PROTECTION FOR THE SOCIAL ORDER AT THE REGIONAL LEVEL

The essence of competence law-enforcement organs is specified, its element structure and features is defined, the appropriate offers and recommendations are submitted.