

НАПРЯМКИ УПРАВЛІННЯ ВНУТРІШНІМИ СПРАВАМИ

Управління внутрішніми справами як суспільно корисна організаційна діяльність здійснюється у певних напрямках, які у адміністративно-правовій літературі класифікуються залежно від завдань та функцій у цій сфері, методів та засобів, що застосовуються під час управління внутрішніми справами, мети їх застосування, сфери реалізації тощо [1–12 тощо]. Інколи у науковій літературі термін «напрямок» ототожнюється із такими категоріями, як «завдання», «функції» чи «види діяльності» [2; 5; 8 тощо], що пов'язано насамперед із тим, що завдання, функції чи види діяльності визначаються як «конкретні напрямки діяльності» або як «сукупність різних видів, напрямів діяльності, що обумовлені метою та істотними завданнями» [13, с. 16; 14, с. 260].

Відсутність чіткої позиції з цих питань серед науковців актуалізує з'ясування окремих напрямків управління внутрішніми справами, визначення їх загального поняття та сутності кожного із них. Аналіз наукової літератури з цієї проблематики дозволяє зробити висновок про те, що переважна більшість адміністративістів до таких напрямків відносить: забезпечення громадського порядку і громадської безпеки; боротьбу з правопорушеннями; охорону прав і свобод громадян та власності [1, с. 474; 6, с. 635], з чим погоджуємося і ми. А попередження і припинення правопорушень, здійснення оперативно-розшукової діяльності, дізнання і слідства, забезпечення безпеки дорожнього руху, здійснення ліцензійно-дозвільної діяльності, проведення у життя правил паспортної системи тощо, на нашу думку, охоплюються такими напрямками: охорона, захист та забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб; боротьба з правопорушеннями; забезпечення охорони та захисту громадського порядку, громадської безпеки та власності.

Таким чином, за основу класифікації напрямків управління внутрішніми справами доцільно взяти такий критерій, як сфера реалізації повноважень чи суб'єктний склад учасників відносин, які виникають в управлінні внутрішніми справами. У зв'язку з цим варто розрізняти дві групи напрямків управління внутрішніми справами: 1) внутрішньо-організаційні; 2) зовнішньо-правоохоронні. Головна особливість напрямків управління внутрішніми справами першої групи полягає у тому, що такі управлінські відносини, по-перше, виникають, змінюються чи припиняються усередині органів загальної чи спеціальної компетенції у цій сфері, тобто суб'єктами таких управлінських відносин є працівники одного ві-

домства; по-друге, такі управлінські відносини мають організаційно-забезпечувальний характер і стосуються таких аспектів, як: визначення структури, повноважень органів (служб, підрозділів); організації кадрової роботи; фінансового та матеріально-технічного забезпечення; організації взаємодії та координації; здійснення внутрішнього контролю за виконанням управлінських рішень тощо.

Разом з тим основні правоохоронні завдання та функції державних органів реалізуються у їх зовнішньо-управлінській діяльності. Особливості зовнішніх управлінських відносин полягають у тому, що вони виникають між суб'єктами управління та іншими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами чи окремими громадянами, що не входять до їх організаційно-штатної структури, і пов'язані з: 1) охороною, захистом та забезпеченням реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб; 2) боротьбою з правопорушеннями; 3) забезпеченням охорони та захисту громадського порядку, громадської безпеки та власності, які є окремими напрямками зовнішньо-правоохоронної діяльності органів, що здійснюють управління внутрішніми справами.

Розглянемо їх детальніше. Так, одним із зовнішньо-правоохоронних напрямків є охорона, захист та забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб. Важливість цього напрямку підкреслюється у ст. 3 Конституції України [15], у якій зазначається, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Наведене положення Основного Закону дістало деталізацію у цілій низці законодавчих актів, які регулюють правоохоронну діяльність органів спеціальної компетенції, що здійснюють управління внутрішніми справами. Це, зокрема, органи внутрішніх справ, інші державні правоохоронні органи, органи Військової організації (органи прокуратури, Служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, що здійснюють правоохоронні функції) та громадські об'єднання правоохоронної спрямованості (наприклад, громадські формування з охорони громадського порядку [16]), на які покладено завдання щодо охорони, захисту та забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, боротьби з правопорушеннями, забезпечення охорони та захисту громадського порядку, громадської безпеки та власності. Так, у ст. 2 Закону України «Про міліцію» [17] зазначе-

но, що одними із основних завдань міліції є захист прав і свобод та законних інтересів громадян; участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам.

Діяльність органів спеціальної компетенції щодо охорони, захисту та забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб від протиправних посягань здійснюється у двох напрямках. Перший із них пов'язаний із застосуванням адміністративно-правових засобів, другий – кримінально-правових засобів. У зв'язку з цим відбувається розподіл компетенції між їх окремими органами (підрозділами, службами), визначаються форми та методи їх роботи. Крім того, органи спеціальної компетенції у сфері управління внутрішніх справ здійснюють публічно-сервісну діяльність, яка також є одним із засобів забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Охорона і захист прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб як один із напрямків зовнішньо-правоохоронної діяльності органів спеціальної компетенції, які здійснюють управління внутрішніми справами, поєднує у собі три самостійні види правоохоронної діяльності:

1) забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб, метою якого є сприяння чи допомога у використанні наданих фізичним чи юридичним особам прав, свобод і законних інтересів. Забезпечення реалізації, охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб здійснюється під час: надання соціальної та правової допомоги фізичним та юридичним особам (наприклад, народним депутатам, представникам державних органів і громадських об'єднань у здійсненні їх законної діяльності); видачі дозволів, ліцензій (сертифікатів); проведенні технічного огляду транспортних засобів; надання інших видів адміністративних послуг тощо;

2) охорону, метою якої є недопущення (запобігання, попередження) протиправних вчинків, що можуть завдати шкоди правам, свободам і законним інтересам фізичних осіб та правам і законним інтересам юридичних осіб. Охорона прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб здійснюється під час застосування правоохоронних заходів, що дозволяють виявляти і не допускати правопорушення, серед яких: перевірка документів; офіційне застереження осіб про неприпустимість протиправної поведінки; відвідування підприємств, установ і організацій; входження на земельні ділянки, в жилі та інші приміщення громадян; тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості та об'єкти, здійснення

адміністративного нагляду за дотриманням встановлених норм та правил тощо;

3) захист, метою якого є переривання (припинення) протиправних діянь, які можуть завдати шкоди правам, свободам і законним інтересам фізичних осіб та правам і законним інтересам юридичних осіб, а також їх відновлення. Захист прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб здійснюється під час застосування наступних правоохоронних заходів: доставлення порушника чи його привід; затримання; вилучення речей і документів; заборона експлуатації транспортних засобів та інших об'єктів (наприклад, об'єктів дозвільної системи); застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів, застосування вогнепальної зброї; притягнення до відповідальності.

Боротьба з правопорушеннями як окремий напрямок зовнішньо-правоохоронної діяльності органів, що здійснюють управління внутрішніми справами, як і попередній, також здійснюється у двох напрямках: кримінально-правовому та адміністративно-правовому, що насамперед пов'язано із застосуванням кримінальних (кримінально-процесуальних) чи адміністративних (адміністративно-процесуальних) засобів, метою яких є попередження, припинення протиправних діянь та притягнення винних до відповідальності.

У деяких законодавчих актах боротьба з правопорушеннями прямо закріплюється як завдання, функція чи обов'язок, в інших визначається через такі терміни, як «попередження правопорушень», «запобігання правопорушенням», «припинення правопорушень», «виявлення і розкриття злочинів», «розшук осіб, які їх вчинили», «виконання кримінальних покарань», «виконання адміністративних стягнень» тощо.

Необхідно зазначити і те, що немає жодного законодавчого акта, який би регулював правоохоронну діяльність і в якому б цей термін не згадувався. Наприклад, у Законі України «Про прокуратуру» він використовується у статті, присвяченій правовому регулюванню координаційної діяльності органів прокуратури щодо боротьби зі злочинністю, яку здійснюють органи внутрішніх справ, Служби безпеки, податкової міліції, митної служби, Військової служби правопорядку та інші правоохоронні органи [18]. А в Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» участь громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону у заходах правоохоронних органів, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень, названо формою їх правоохоронної діяльності.

Під терміном «боротьба з правопорушеннями» розуміється вся робота державних органів і громадськості, спрямована на охоро-

ну інтересів суспільства, громадян і їх об'єднань від протиправних посягань, яка здійснюється шляхом нагляду за дотриманням норм права в різних галузях суспільного життя, попередження, виявлення і припинення протиправних дій та покарання винних.

Таким чином, під боротьбою з правопорушеннями ми розуміємо діяльність суб'єктів загальної та спеціальної компетенції (державних органів, громадських об'єднань та окремих громадян), яка здійснюється з метою попередження, виявлення та припинення правопорушень, за вчинення яких передбачено адміністративну чи кримінальну відповідальність, та притягнення винних осіб до відповідальності.

Окремим напрямком управління внутрішніми справами є забезпечення охорони та захисту громадського порядку, громадської безпеки та власності, які, у свою чергу, є об'єктами правоохоронної діяльності органів спеціальної компетенції, що здійснюють управління внутрішніми справами. Що стосується органів загальної компетенції у цій сфері, то вони здійснюють управління внутрішніми справами під час визначення засад внутрішньої політики держави з питань забезпечення охорони та захисту громадського порядку, громадської безпеки та власності, прийняття загальних нормативно-правових актів з цих питань, вирішення кадрових питань, здійснення координаційних повноважень, вирішення питань про виділення фінансових та матеріально-технічних ресурсів на забезпечення охорони та захисту громадського порядку, громадської безпеки та власності тощо.

Органи спеціальної компетенції, що здійснюють управління внутрішніми справами, наділені цілою низкою повноважень, подібних до тих, що використовуються у боротьбі з правопорушеннями. У зв'язку з цим їх за аналогією також можна поділити на загальні та спеціальні. Це, зокрема, стосується і повноважень, що реалізуються з метою охорони та захисту власності, які також можуть бути: 1) спеціальними, що реалізують спеціально створені для охорони державні та громадські підрозділи, а саме державна служба охорони при МВС, приватні служби охорони, громадські правоохоронні об'єднання, які спеціалізуються на охороні власності (охорона житлових будинків тощо); 2) загальними, які здійснюють інші органи спеціальної компетенції у сфері управління внутрішніми справами під час перевірки документів у осіб, що підозрюються у вчиненні правопорушень, об'єктами яких була власність, затримання та доставлення таких осіб, проведення дізнання та слідства, оперативно-розшукових заходів у цій сфері, проведення профілактичної роботи серед осіб, схильних до вчинення правопорушень проти власності, тощо.

У науковій літературі відсутнє загальновизнане визначення поняття громадського порядку. Під ним розуміють: систему від-

носин; позитивний стан; якість (властивість) соціальної системи; зв'язки і відносини в суспільстві тощо [1, с. 474; 2, с. 71; 12, с. 52 тощо]. На нашу думку, громадський порядок необхідно розглядати як систему суспільних відносин, що складаються лише в громадських місцях, які отримали законодавче визначення як частини будь-якої будівлі, споруди, що доступна або відкрита для населення вільно чи за запрошенням, або за плату, постійно, періодично, або час від часу, в тому числі під'їзди, а також підземні переходи, стадіони [19]; як наявність відповідних правил поведінки, що поширюються на всіх членів суспільства і врегульовані нормами права та іншими соціальними нормами; як наслідок (результат) забезпечення спокою населення, охорони життя, здоров'я, прав та свобод, честі і гідності громадян, створення сприятливих умов для нормального функціонування державних і громадських організацій, виховання поваги до суспільства та дотримання громадської моралі.

Охорона громадського порядку здійснюється з метою попередження правопорушень, створення обстановки, у якій діями або бездіяльністю окремих осіб не створювалися б перешкоди для здійснення фізичними чи юридичними особами їх суб'єктивних прав, для виконання ними обов'язків, для задоволення їх інтересів, потреб; забезпечення необхідних умов для спокійної праці та відпочинку громадян. Що стосується захисту громадського порядку, то він спрямований на припинення розпочатого правопорушення, відновлення порушених прав та притягнення винної особи до відповідальності.

Охорона та захист громадського порядку здійснюється за трьома основними напрямками: нормотворчим, коли створюються закони та інші нормативно-правові акти з адміністративно-правових питань охорони порядку; правозастосовчим, коли втілюються у життя правила, що були установлені державою у сфері громадського порядку у громадських місцях; правоохоронним, коли застосовуються заходи забезпечення встановленого порядку у громадських місцях та заходи впливу до його порушників.

Поняття громадського порядку тісно пов'язане з поняттям громадської безпеки, яке також не отримало загальноприйнятого визначення. Її визначають як сукупність спеціальних організаційних правил; сукупність громадських відносин; стан захищеності; загальну цінність [1, с. 475; 12, с. 54; 20, с. 10; 21, с. 126–127; 22, с. 13–14 тощо]. Під громадською безпекою ми розуміємо сукупність суспільних відносин, урегульованих правовими (технічними) нормами і пов'язаних з попередженням та усуненням загрози для життя і здоров'я людей та їх майна, що можуть виникнути внаслідок дій людей або прояву негативних властивостей джерел підвищеної небезпеки.

Громадський порядок та громадську безпеку можна розуміти у широкому та вузькому значенні. У широкому – як певний позитивний стан, що існує в суспільстві, забезпечення якого гарантує уникнення різних негараздів, що можуть завдати шкоди суспільству, державним чи приватним інтересам. У вузькому – як діяльність щодо попередження, припинення та притягнення до відповідальності осіб, які порушують громадський порядок чи громадську безпеку.

На завершення напрямки управління внутрішніми справами доцільно визначити як спрямованість дій (правотворчих, правозастосовчих чи правоохоронних) органів загальної та спеціальної компетенції у цій сфері, основною метою яких є забезпечення реалізації, охорона та захист прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб, боротьба з правопорушеннями, забезпечення охорони та захисту громадського порядку, громадської безпеки та власності.

Список літератури: 1. Адміністративне право України: Підруч. для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. Х., 2000. 2. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: Навч.-метод. посіб. Одеса, 2001. 3. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підруч.. К., 2003. 4. Козлов Ю. М. Адміністративное право: Учеб.. М., 1999. 5. Административное право России: Учеб.. Ч. 2. Административно-правовое регулирование в сферах и отраслях управления / Под ред. А.П. Коренева. М., 2002. 6. Овсянко Д.М. Административное право: Учеб. пособ. // Изд. 3-е, перераб. и доп. М., 2002. 7. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2001. 8. Четвериков В. С. Административное право. Серия «Высшее образование». Ростов-на-Дону, 2004. 9. Габричидзе Б. Н., Чернявский А.Г., Кузнецов С. М. Административное право Российской Федерации: Учеб. М., 2001. 10. Советское административное право: Управление в области административно-политической деятельности. М., 1979. 11. Административное право Украины: Учеб. / Под общей ред. С. В. Кивалова. Х., 2004. 12. Ярмак Х. П. Управління адміністративно-політичною діяльністю в Україні. Одеса, 2004. 13. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підруч. Х., 1998. 14. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підруч. / За ред. Ю.Ф. Кравченка. К., 1999. 15. Конституція України // ВВР України. 1996. № 30. Ст.141. 16. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 р. // ВВР України. 2000. № 40. Ст. 338. 17. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // ВВР УРСР. 1991. № 4. Ст. 20. 18. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. // ВВР України. 1991. № 53. Ст. 793. 19. Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення: Закон України від 22 вересня 2005 р. // ВВР України. 2005. № 52. Ст. 565. 20. Ольховський. Є. Громадська безпека як умова реалізації та захисту прав і свобод людини в Україні // Правничий часопис Донецького університету. 2002. № 2 (8). 21. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України: У 2-х ч. / Під заг. ред. М. О. Потебенька, В. Г. Гончаренка. К., 2001. Загальна частина. 22. Бандурка О. М. Роль адміністративного законодавства в зміцненні правопорядку // Проблеми охорони громадського порядку і вдосконалення законодавства: Мат-ли наук.-практ. конф. Х., 1994.

Надійшла до редколегії 01.11.07