

УДК 351.74

**О.В. ВИННИК**, Харківський національний університет внутрішніх справ

## **ПОВНОВАЖЕННЯ ШТАБНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

*Ключові слова:* повноваження, компетенція, штабні підрозділи ОВС, права та обов'язки

Штабні підрозділи органів внутрішніх справ наділені найбільшим обсягом завдань, функцій та повноважень щодо управління організацією діяльності територіальних підрозділів органів внутрішніх справ. Правовий статус ОВС, на жаль, залишається невизначеним, оскільки й досі не прийнято Закон України «Про органи внутрішніх справ України». Здебільшого органи внутрішніх справ асоціюються з міліцією, яка є найбільшою за організаційно-штатною структурою, за обсягом правоохоронних завдань, функцій та повноважень в системі органів внутрішніх справ. Найбільш повна реалізація покладених на штабні підрозділи завдань залежить, насамперед, від точного визначення їх повноважень, а також повноважень їх посадових осіб.

Науковим підґрунтям даної статті стали праці таких науковців, як В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченко, Є.В. Додіна, Р.А. Калужного, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.В. Конопльова, О.В. Кузьменко, В.Я. Настюка, В.І. Олефіра, О.І. Остапенка, В.П. Петкова, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупи, Х.П. Ярмакі та ін. Отже, метою статті є: характеристика повноважень штабних підрозділів органів внутрішніх справ, визначення їх особливостей та практично значимих критеріїв їх класифікації.

На наше переконання, розпочати дане дослідження буде доцільним із загального аналізу таких категорій, як «компетенція» та «повноваження», адже вони є одними із ключових понять, коли йдеться про адмініс-

тративну діяльність та управління. У той же час зауважимо, що дані поняття хоча й використовуються, переважно, коли йдеться про публічно-управлінську діяльність, вони також можуть застосовуватися і в контексті визначення правового статусу недержавних інституцій.

Термін «компетенція» походить від латинського слова «competentia» (взаємно прагну, відповідаю, підходжу) і означає: коло повноважень якої-небудь організації, установи або особи; коло питань, в яких дана особа має певні повноваження, знання, досвід [1, с.282]. У словнику іншомовних слів за редакцією С.Я. Єрмоленко та у тлумачному словнику української мови за редакцією В.Т. Бусела термін «компетенція» визначається як добра обізнаність із чим-небудь, коло повноважень якої-небудь організації, установи або особи [2, с.367; 3, с.560]. Схожим чином слово «компетенція» у тлумачному словнику охарактеризував і С.А. Кузнецов: по-перше, це область питань, в яких хто-небудь, добре обізнаний; по-друге, коло повноважень якогось-небудь закладу, особи чи коло справ, питань, що належать до чийогось відання [4, с.446].

Безпосередньо у сфері правознавства з приводу бачення сутності та змісту поняття «компетенція» немає єдиної точки зору, і, перш за все, така ситуація пояснюється тим, що різні дослідники по-різному окреслюють обсяги цього поняття, тобто, одні з них включають до нього більш просторе коло елементів, інші навпаки – описують елементний зміст компетенції досить лаконічно. Так, наприклад, С.С. Алексєєв виходив із того, що компетенція передбачає обов'язкову наявність таких елементів: коло повноважень та перелік тих питань, щодо вирішення яких суб'єкт володіє необхідним досвідом та знанням [5, с.241]. З точки зору О.Ф. Скаун, компетенція державного органу (уряду, міністерства, парламенту, органів суду, міліції, прокуратури та ін.) – це закріплена законом (або іншим нормативним актом) сукупність його владних повноважень (прав і обов'яз-

ків), юридичної відповідальності і предмета відання [6, с.363].

Ю.П. Сурмін та В.Г. Вікторів вважають що слово «компетенція» означає – спроможний, відповідний, той, що має компетенцію, знаючий, свідомий у певній сфері [7, с.328]. При цьому дослідники підкреслюють, що воно має спільний корінь із таким словом, як «компетентність», яке вони тлумачать як спроможність за рахунок знання виконувати і керувати виконанням певного комплексу робіт з певною швидкістю, якістю та ефективністю, що являє собою певний процес або певну частину процесу, функцію або певну частину функції, та мати уявлення про теорію, уміння, навички та досвід у цій сфері. Компетентність означає системне бачення функції та справи, системне уявлення сердовища та явищ [7, с.328].

В.Б. Авер'янов, досліджуючи діяльність органів виконавчої влади, відмічав, що оскільки фактична діяльність органів виконавчої влади неможлива без використання певних прав і виконання певних обов'язків, то функції органів органічно пов'язані з державно-владними повноваженнями (правами і обов'язками). Правовою (точніше, адміністративно-правовою) формою цих прав і обов'язків виступає компетенція органів виконавчої влади. За своєю природою, продовжує адміністративіст, компетенція органів виконавчої влади – це юридичне відображення (опосередкування) покладених на них функцій у спеціальних, так званих компетенційних (або статусних) нормативно-правових актах шляхом закріплення цілей, завдань і необхідного для їх реалізації комплексу прав і обов'язків, тобто державно-владних повноважень [8, с.263].

Н.О. Армаш розглядає компетенцію суб'єкта державної влади як елемент правового статусу, який відображає сукупність юридично встановлених прав та обов'язків органу влади або його керівника, реалізація яких забезпечує виконання їх основних функцій [9]. На думку В.К. Гіжевського та В.С. Ковальського, компетенція – це сукупність предметів відання, функцій, повноважень, прав і обо-

в'язків органу державної влади, органу місцевого самоврядування або їх посадової особи чи службової особи, що визначаються конституцією [10, с.290]. Г.В. Атаманчук виходить із того, що змістом компетенції є юридично визначена сукупність управлінських функцій і повноважень державного органу стосовно окремих об'єктів управління [11, с.209].

З позиції, яку займають В.В. Копейчиков та А.М. Колодій, компетенцію необхідно розуміти як сукупність функцій, повноважень, прав і обов'язків певного органу або службової особи [12, с.25]. Ю.С. Шемшученко пише, що компетенція являє собою сукупність встановлених прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посад, особи, які визначають можливості цього органу або посад, особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо. Обсяг компетенції конкретних державних органів та їх посад, осіб залежить від місця, яке посідає той чи інший орган або посад, особа в ієрархічній структурі відповідних органів: чим вищий рівень органу та його посад, особи, тим більший обсяг їх компетенції. За своїм змістом і спрямованістю компетенція державних органів та їх посадових осіб розрізняється залежно від гідки державної влади, до якої належить відповідний орган або посад, особа [13].

Цікавою видається точка зору, запропонована Ю.М. Старилімовим, який доволі широко підходить до окреслення кола складових елементів компетенції, включаючи до нього усі правові засоби, форми і методи реалізації прав і виконання обов'язків органу влади, а також його відповідальність [14, с.398].

Аналіз наукових поглядів вищезазначених та інших дослідників на проблему визначення сутності та змісту компетенції дозволяє зробити висновок, що більшість підходів можна поділити на дві загальні групи – це широкий та вузький підходи. На цьому наголошували М.І. Хімичова та А.Ю. Якимов, які писали, що «компетенцію тлумачать у вузькому та широкому значенні, включаючи більше чи менше

коло елементів» [15, с.52]. Прихильники широкого бачення компетенції включають до її змісту окрім повноважень представників влади, і предмет (предмети) їх відання, і завдання, і функції, а інколи, взагалі увесь обсяг організаційно-правових форм і методів, що використовують у своїй діяльності державно-владні суб'єкти. Прибічники ж вузького підходу до розуміння змісту компетенції, як правило, обмежуються включенням до неї прав, обов'язків, відповідальності та предмету (предметів) відання владного суб'єкта. А деякі дослідники взагалі розглядають компетенцію виключно як сукупність прав та обов'язків [16, с.62], або ж лише як сукупність предметів відання [17, с.192], хоча остання точка зору сьогодні практично не має підтримки серед дослідників.

Втім, не вдаючись у глибинний аналіз того, який з підходів є найбільш вдалим, абсолютно впевнено можна стверджувати, що одним із ключових та невід'ємних елементів компетенції є повноваження, а у тих випадках, коли правники розуміють компетенцію як сукупність повноважень, обидва поняття (і компетенція, і повноваження) взагалі виступають синонімічними. На нашу думку, компетенція і повноваження не є тотожними, втім останні являються, як ми вже відзначили, одним із головних елементів компетенції.

За своєю сутністю повноваження – це юридично можливі та необхідні варіанти поведінки їх носія, тобто, повноваження, це сукупність прав і обов'язків. Хоча слід зазначити, що повноваження як публічно-правова категорія, являючись єдністю прав і обов'язків владних суб'єктів, втім має певну специфіку порівняно із сукупністю прав та обов'язків приватних суб'єктів. З цього приводу варто привести тезу, висловлену О.П. Альохінім, що, службові права та обов'язки державних службовців мають єдність, яка полягає в тому, що їх права одночасно є обов'язками, тому що вони повинні використовуватися в інтересах служби [18, с.145].

Основною властивістю повноважень державно-владних суб'єктів є їх неодмінне за-

кріплення на рівні відповідного нормативно-правового акту. Основними нормативними актами, що визначають повноваження штабних підрозділів органів внутрішніх справ, є: Кримінальний процесуальний кодекс України, Закони України «Про міліцію», «Про заходи запобігання і протидії корупції», Положення про штаб головного управління, управління МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, затвердженого наказом МВС України № 505 від 24.05.2013 р.. Зокрема, в останньому закріплено, що при здійсненні оперативно-службової діяльності штаб має право: організовувати та проводити: перевірки стану реалізації структурними підрозділами та територіальними органами внутрішніх законів України, актів Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів МВС України, виконання рішень колегії МВС України та ГУМВС, УМВС; комплексні інспектування, контрольні, цільові та інші перевірки структурних підрозділів та територіальних органів внутрішніх справ. Користуватись базами даних ОВС та іншими базами даних для вирішення покладених на штаб завдань та функцій. Спільно зі структурними підрозділами надавати методичну допомогу територіальним органам внутрішніх справ. За дорученням керівництва ГУМВС, УМВС: готувати проекти наказів організаційно-розпорядчого характеру; приймати рішення про продовження строку виконання чи зняття з контролю документів, які перебувають на контролі в штабі [19].

Загалом, весь обсяг повноважень штабів ОВС, на нашу думку, можна поділити на:

- організаційні, причому вони можуть мати як внутрішній характер, тобто, бути звернені в середину організаційної структури штабних підрозділів, так і зовнішній – які реалізуються по відношенню до об'єктів, які перебувають поза межами означеної структури штабів ОВС;
- контрольно-наглядові;
- координаційні.

Аналізуючи вищевикладене, доходимо висновку, що повноваження штабних підрозділів органів внутрішніх справ – це комплекс нормативно закріплених прав і обов'язків, якими наділені працівники штабних підрозділів ОВС з метою виконання покладених на них завдань.

З даного поняття витікає, що елементами повноважень є права та обов'язки штабних підрозділів. Повноваження, тобто права та обов'язки, штабних підрозділів, визначені в Положенні про штаб головного управління, управління МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, затвердженого наказом МВС України № 505 від 24.05.2013 року.

Таким чином, штабні підрозділи органів внутрішніх справ є основними органами управління службами і підрозділами органу внутрішніх справ, покликаними за дорученням начальника відповідного органу внутрішніх справ або за власною ініціативою в межах своїх повноважень забезпечувати діяльність органів внутрішніх справ за рішенням загальносистемних, міжрегіональних, міжгалузевих або комплексних завдань, координувати діяльність служб і підрозділів, організовувати управлінські рішення начальника органу внутрішніх справ.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Словник іншомовних слів / уклад.: С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. – Київ : Наукова думка, 2000. – 680 с.

2. Бибик С. П. Словник іншомовних слів: тлумачення, словотворення та слововживання / Бибик С. П., Сjuta Г. М. ; за ред. С. Я. Єрмоленко. – Харків : Фоліо, 2006. – 623 с.

3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.

4. Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С. А. Кузнецов. – СПб. : Норинт, 2000. – 1536 с.

5. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. / Алексеев С. С. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 360 с.

6. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / Скакун О. Ф. – Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.

7. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – Київ : НАДУ, 2010. – 820 с.

8. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – Київ : Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.

9. Армаш Н. О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус / Армаш Надія Олександрівна. – Запоріжжя: ГУ «ЗІДМУ», 2006. – 248 с.

10. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт.: В. К. Гіжевський, В. В. Гловченко, В. С. Ковальський (керівник) та ін. – Київ : Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.

11. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Атаманчук Г. В. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.

12. Правознавство : підручник для студ. вищих навч. закладів / ред.: В. В. Копейчиков, А. М. Колодій. – Київ : Юрінком Інтер, 2006. – 752 с.

13. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Київ : Укр. енцикл., 1998.

14. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / Бандурка О. М. – Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.

15. Якимов А. Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация) : монография / Якимов А. Ю. – М. : ВНИИ МВД России, 1996. – Ч. 1 : Правовой статус субъектов административной юрисдикции. – 68 с.

16. Юридичні терміни. Тлумачний словник / В. Г. Гончаренко, П. П. Андрушко, Т. П. Базова та ін. ; за ред. В. Г. Гончаренка. – 2-ге вид., стереотипне. – Київ : Либідь, 2004. – 320 с.

17. Москалькова Т. Н. Памятка по подготовке проектов нормативных актов /

Т. Н. Москалькова, Ю. Н. Демидов. – М. : Спарк, 1994. – 259 с.

18. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / Малиновський В. Я. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.

19. Положення про штаб головного управління, управління МВС України в Автоном-

ній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті / затв. наказом МВС України : від 24.05.2013 р., № 505 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0924-13>.

*Винник О. В. Повноваження штабних підрозділів органів внутрішніх справ / О. В. Винник // Форум права. – 2014. – № 4. – С. 38–42 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2014\\_4\\_9.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_4_9.pdf)*

Розглянуто існуючі в сучасній науковій літературі підходи до визначення поняття «повноваження» через поняття «компетенція», які нерозривно між собою пов'язані. На основі аналізу існуючих нормативних актів, що регулюють діяльність штабних підрозділів ОВС, наведено поняття та перелік повноважень штабних підрозділів ОВС, окремо охарактеризовано повноваження (права та обов'язки), начальника штабу.

\*\*\*

*Винник О.В. Полномочия штабных подразделений органов внутренних дел*

Рассмотрены существующие в современной научной литературе подходы к определению понятия «полномочия» через понятие «компетенция», которые неразрывно связаны между собой. На основе анализа существующих нормативных актов, регулирующих деятельность штабных подразделений ОВД, предложено понятие и перечень полномочий штабных подразделений ОВД, отдельно охарактеризованы полномочия (права и обязанности), начальника штаба.

\*\*\*

*Vinnik O.V. The Authority Staff Units of the Interior*

The authority staff departments of the Interior. The existing scientific literature in modern approaches to the definition of «authority» through the concept of «competence» which inextricably linked. On the basis of the existing regulations governing the activities of the police headquarters units, are concepts for office staff and police units, individually characterized powers (rights and obligations), Chief of Staff.