

Прокопенко О. Ю.,
кандидат юридичних наук,
заступник начальника з навчально-методичної роботи
Навчально-наукового інституту підготовки фахівців
для підрозділів кримінальної міліції
Харківського національного університету внутрішніх справ

ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ В РЕГІОНІ

Анотація. У статті досліджено етимологію поняття «функція». Проаналізовано бачення сутності вказаного терміну деякими науковцями. Надано авторське визначення поняття «функції органів внутрішніх справ України як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні». Акцентовано увагу на відсутності законодавчого закріплення поняття «функції органів внутрішніх справ». Визначено коло основних функцій органів внутрішніх справ України як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні.

Ключові слова: функції, органи внутрішніх справ України, забезпечення правопорядку, адміністративна функція, профілактична функція, оперативно-розшукова функція, кримінальна процесуальна функція, виконавча функція, охоронна функція.

Постановка проблеми. Виконання завдань органів внутрішніх справ України як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні стає можливим унаслідок законодавчого закріплення відповідного обсягу функцій таких органів. Із цього приводу в науково-правових колах цілком слушно зауважують, що завдання являють собою те, що вимагає вирішення, у свою чергу функція – засіб його реалізації, це вид діяльності, спрямований на вирішення завдання [1, с. 72].

Органи внутрішніх справ як орган виконавчої влади в Україні та їх функції стали предметом наукових досліджень таких учених, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, З.С. Галаван, А.П. Гель, С.С. Гнатюк, М.С. Городецька, С.М. Гусаров, О.О. Джураєва, М.М. Добкін, О.Ю. Дрозд, Д.Г. Заброта, К.В. Коваленко, А.Т. Комзюк, С.П. Кондракова, А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, Ю.Ф. Кравченко, І.О. Луговий, В.А. Малахов, В.Я. Малиновський, О.В. Марцеляк, Ю.С. Назар, В.М. Плішкін, Г.О. Пономаренко, О.В. Сапрун, Г.С. Семаков, О.Ф. Скакун, С.Г. Стеценко, А.В. Форостяний, А.О. Церковна, Н.О. Цюприк та інші. У цьому контексті слід зазначити, що поняття «функція», хоча й дуже часто використовується як у працях вчених-правознавців, так і в текстах законів і підзаконних нормативно-правових актах, свого єдиного сприйняття й досі не отримало.

Крім того, необхідність уточнення функцій органів внутрішніх справ України як суб'єкта забезпечення правопорядку окреслює актуальність та одночасно мету наукового пошуку.

Виклад основного матеріалу дослідження. З огляду на досліджувану тематику для нас найбільший інтерес має сприйняття поняття «функція» з точки зору юридичної науки. Так, авторський колектив шеститомної юридичної енциклопедії під поняттям «функція» розуміє основні напрями або види діяльності чого-, кого-небудь, які виражають суть і призначення, роль і місце в певній системі чогось, когось [2, с. 313].

О.Ф. Скакун, розкриваючи юридичну природу функцій держави, під останніми розуміє головні напрями діяльності держа-

ви, що зумовлені цілями та завданнями, а також конкретизують її сутність. При цьому вчений звертає увагу на той факт, що функції держави відображають динамічну сторону державного буття [3, с. 74].

В.Я. Малиновський під функціями державного управління розуміє складові змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною самостійністю, однорідністю, складністю та стабільністю владно-організуючого впливу суб'єкта управління, спрямованого на забезпечення життєво значущих потреб об'єкта управління. При цьому вчений зауважує, що функції державного управління мають такі основні ознаки:

- обумовлені цілями (завданнями) управління;
- мають об'єктивний характер;
- є складовими змісту державно-управлінської діяльності;
- є відносно самостійними та однорідними;
- безпосередньо виражають владно-організуючу сутність виконавчої влади;
- реалізуються в процесі державно-управлінських відносин (взаємодія суб'єкта та об'єкта);
- спрямовані на забезпечення життєво необхідних потреб об'єкта управління [4, с. 202].

У своєму дослідженні, що присвячено функціям сучасної держави, О.О. Джураєва виділяє основні та неосновні (додаткові) функції. Так, під основними функціями вчений розуміє найбільш загальні та найбільш важливі комплексні напрями діяльності держави щодо здійснення стратегічних задач і цілей, які стоять перед державою в конкретний історичний період. До них належать функції оборони країни, охорони правопорядку, охорони прав і свобод громадян. Натомість неосновні (додаткові) функції, будучи складеними структурними частинами основних функцій, являють собою напрям діяльності держави щодо виконання її задач у конкретній, більш вузькій сфері громадського життя [5, с. 123–124].

Крім того, у науково-правових колах існує найпоширеніший підхід, що виділяє такі види функцій державного управління:

- загальні або основні (адміністративно-політичні, економічні, соціальні, культурно-освітні);
- спеціальні або спеціалізовані (стратегічне планування, ухвалення управлінських рішень, організація діяльності, мотивація, контроль);
- допоміжні або обслуговуючі (управління людськими ресурсами, фінансова діяльність і бюджетний процес, юридично-судові функції, діловодство та документування, зв'язки з громадськістю) [6, с. 80].

Отже, у більшості випадків у науково-правових колах функції розглядають як напрями діяльності, що визначені завданнями та цілями відповідного суб'єкта правовідносин. Значене вище дає можливість надати авторське визначення поняття «функції органів внутрішніх справ України як суб'єктів

забезпечення правопорядку в регіоні» як визначені на нормативно-правовому рівні напрями діяльності органів внутрішніх справ України, що зумовлені метою та завданнями із забезпечення правопорядку в регіоні.

Варто зазначити, що поняття «функції органів внутрішніх справ» так і не отримало свого законодавчого закріплення. Водночас законодавство, що регламентує діяльність органів внутрішніх справ України, у тому числі як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні, доволі часто оперує терміном «функції». Зокрема, згідно зі ст. 7 Закону України «Про міліцію» міліція є єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінальну процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції [7]. Проаналізуємо кожну із зазначених функцій.

1) Адміністративна функція. Сутність цієї функції полягає в здійсненні органами внутрішніх справ, у тому числі як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні, виконавчо-розпорядчої діяльності її апаратів, служб і підрозділів щодо організації та практичного здійснення охорони громадського порядку й громадської безпеки в межах наданих їм повноважень, на основі та для виконання законів й інших нормативних актів. У своєму дослідженні, що присвячено профілактичній функції міліції як органу дізнання, А.В. Форостяний цілком слушно зауважує стосовно того, що, керуючись адміністративним законодавством, працівники вступають в адміністративно-правові відносини з підприємствами, установами, організаціями, їх посадовими особами та громадянами [8, с. 33]. Прикладом реалізації наведеної функції може слугувати те, що згідно з Положенням «Про Міністерство внутрішніх справ України» Міністерство внутрішніх справ України відповідно до покладених на нього завдань здійснює таку діяльність:

- розробляє проекти державних програм з охорони громадського порядку, боротьби із злочинністю, безпеки дорожнього руху та з питань охорони державного кордону, захисту об'єктів і територій на випадок виникнення надзвичайних ситуацій, а також із питань міграції;

- організовує діяльність територіальних органів в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі, на транспорті, районних, районних у містах, міських управлінь (відділів), лінійних управлінь (відділів), окремих підрозділів міліції (далі – органи внутрішніх справ);

- у межах повноважень, передбачених законом, надає соціальну та правову допомогу громадянам, сприяє державним органам, підприємствам, установам та організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків тощо.

2) Профілактична функція. Термін «профілактика» в бухгалтерському значенні можна розуміти як сукупність заходів, здійснення яких направлено на запобігання виникненню та поширенню певних негативних явищ. При цьому вчені звертають увагу на те, що в юридичній літературі поряд із терміном «профілактика злочинності» використовуються терміни «запобігання злочинності», «попередження злочинності» та деякі інші. Розрізняють загальносоціальну та спеціально-кримінологічну профілактику злочинності. До першої віднесено насамперед заходи антикримінальної спрямованості, які сприяють структурній перебудові та реформуванню економіки, реалізації науково-обґрунтованої соціально-економічної політики, розвитку та вдосконаленню нових суспільних відносин і ринкової інфраструктури. Це можуть бути заходи економічного, політичного, психологічного, виховного та організаційно-правового характеру. Спеціально-кримінологічна профілактика складається із цілеспрямованого впливу на криміногенні фактори та виправ-

лення осіб, схильних до вчинення злочинів [9, с. 742]. Таким чином, переоцінити значення профілактичної функції дуже складно, оскільки під час її реалізації діяльність органів внутрішніх справ як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні направлена на недопущення та попередження вчинення злочинів та адміністративних правопорушень. У рамках виконання цієї функції органи внутрішніх справ повинні з'ясувати причини й умови, що сприяють вчиненню протиправних, суспільно небезпечних або шкідливих діянь і вжити відповідні заходи щодо їх усунення. Зокрема, у межах здійснення профілактичної функції орган внутрішніх справ як суб'єкт забезпечення правопорядку в регіоні виконує такі завдання:

- організовує здійснення органами внутрішніх справ заходів із запобігання, виявлення та припинення кримінальних правопорушень;

- вживає заходів до виявлення та припинення адміністративних правопорушень, забезпечує здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких законом покладено на органи внутрішніх справ;

- у межах повноважень, передбачених законом, бере участь у боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, корупцією та запобіганні легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, тощо;

3) Оперативно-розшукова функція. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» оперативно-розшукова діяльність – це система гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів. При цьому в ст. 5 (підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність) наведеного нормативно-правового акта встановлено, що оперативно-розшукова діяльність здійснюється оперативними підрозділами Міністерства внутрішніх справ України (кримінальною, транспортною та спеціальною міліцією, спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю, підрозділами внутрішньої безпеки, судовою міліцією) [1010]. Проявом оперативно-розшукової функції в діяльності органу внутрішніх справ як суб'єкта забезпечення правопорядку в регіоні може слугувати те, що цей орган виконує такі функції:

- у межах повноважень, передбачених законом, організовує та провадить оперативно-розшукову діяльність;

- організовує та проводить розшук громадян у випадках, передбачених законами та міжнародними договорами;

- забезпечує в установленому порядку участь спеціалістів Експертної служби МВС в оперативно-розшукових заходах, слідчих та інших процесуальних діях [11];

4) Кримінальна процесуальна функція. Правовою засадою здійснення зазначеної вище функції насамперед виступає Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року, відповідно до ст. 2 якого завданнями кримінального провадження є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування та судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу та щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура [12]. У своєму дослідженні, присвяченому кримінально-процесуальній компетенції слідчого органів внутрішніх справ, М.С. Горецька дійшла висновку щодо того, що кримінально-процесуальна функція – це головний на-

прям діяльності та наслідки, у результаті досягнення яких діяльність є завершеною. Кримінально-процесуальна функція ґрунтується на інтересі, який переслідується в кримінально-правовому конфлікті [13, с. 78–79]. Зокрема, панує думка, що зазначена функція передбачає вирішення заяв і повідомлень про злочини, провадження дізнання в кримінальних справах про злочини, розслідування яких віднесено до компетенції органів внутрішніх справ, здійснення провадження за протокольною формою підготовки матеріалів, виконання доручень, участь спеціалістів під час проведення слідчих дій, виконання постанов слідчого, прокурора та суду [8, с. 34]. Проте зазначене частково втратило актуальність. Пояснюється це прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України, положення якого в значній мірі змінили процедуру кримінального провадження. Зокрема, відсутня стадія, а значить і поняття «порушення кримінальної справи» не має такої форми кримінального провадження, як протокольна форма підготовки матеріалів, змінилася сутність і зміст дізнання, розширено перелік кримінальних процесуальних засобів провадження досудового розслідування кримінальних правопорушень. Тому з урахуванням вказаного вважаємо, що кримінальна процесуальна функція передбачає своєчасний початок і неупереджене провадження досудового розслідування кримінальних правопорушень, застосування засобів забезпечення кримінального провадження, організацію та реалізацію взаємодії слідчого з оперативними працівниками, обізнаними особами, прокурором тощо, належне тактико-технічне забезпечення проведення гласних і негласних слідчих (розшукових) дій тощо. Проявом кримінально-процесуальної функції в діяльності органу внутрішніх справ як суб'єкта забезпечення правопорядку є те, що він у межах своїх повноважень виконує такі завдання:

- приймає заяви, повідомлення про правопорушення, що вчинені або готуються до вчинення, а також про інші події, пов'язані із правопорушеннями, від фізичних осіб, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності;
- забезпечує безпеку осіб, що беруть участь у кримінальному провадженні [11];

5) Виконавча функція. У зв'язку із тим, що органи внутрішніх справ є органами виконавчої влади, основним їх призначенням є організація виконання актів, прийнятих уповноваженими органами. Тому виконавча функція є парадигмою їхнього функціонування [4, с. 158]. Водночас виконавча функція органів внутрішніх справ як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні внаслідок специфіки виконуваних нами завдань має й свої особливості та полягає в тому, що ці органи здійснюють такі завдання:

- вживають заходів до організації конвоювання, охорони та у випадках, визначених законом, утримання осіб, затриманих у зв'язку з вчиненням злочину, узятих під варту, а також обвинувачених і засуджених на вимогу судових органів;
- організують проведення судової експертизи в кримінальному та виконавчому провадженнях, адміністративних, цивільних та господарських справах, справах про адміністративні правопорушення, а також експертних досліджень у позасудовому провадженні за матеріалами оперативно-розшукової діяльності та інших процесуальних дій;
- у випадках, передбачених законом, приймають рішення про накладення адміністративних стягнень та забезпечують їх виконання тощо;

6) Охоронна функція. У значенні сучасної української мови термін «охорона» тлумачать як дію зі значенням «охороняти»,

тобто оберігати від небезпеки кого-, що-небудь, забезпечувати від загрози нападу, замаху тощо; стояти на варті біля кого-, чого-небудь; вартувати, стерегти; забезпечувати, гарантувати недоторканість кого-, чого-небудь; оберігати від руйнування, знищення, завдання шкоди й таке інше; захищати від чого-небудь [1414, с. 870]. Важливою особливістю здійснення охоронної функції органами внутрішніх справ як суб'єктами забезпечення правопорядку в регіоні є те, що така функція реалізовується на договірних засадах. При цьому організаційно-правові принципи здійснення господарської діяльності у сфері надання охоронних послуг з охорони власності та громадян визначені в положеннях Закону України «Про охоронну діяльність» від 22 березня 2012 року. Зокрема, у ст. 1 зазначеного нормативно-правового акта встановлено, що охоронна діяльність являє собою надання послуг з охорони власності та громадян. Крім того зазначено, що суб'єкт охоронної діяльності надає послуги з охорони на підставі договору, укладеного із замовником у письмовій формі відповідно до законодавства. У договорах про надання послуг з охорони майна та фізичних осіб відповідно до положень Цивільного кодексу України визначаються умови відшкодування суб'єктом охоронної діяльності шкоди, заподіяної через неналежне виконання ним своїх зобов'язань. Замовник послуг з охорони майна зобов'язаний надати суб'єкту охоронної діяльності для ознайомлення оригінали документів або завірені в установленому порядку їх копії, що підтверджують його право володіння чи користування майном на законних підставах, охорона якого є предметом договору, а також правомірність знаходження такого майна, транспортного засобу чи особи у визначеному місці охорони [15]. Також у встановлених законодавством випадках органи внутрішніх справ здійснюють заходи з державної охорони органів державної влади та посадових осіб. При цьому, згідно зі ст. 1 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 4 березня 1998 року, державна охорона органів державної влади України та посадових осіб – це система організаційно-правових, режимних, оперативно-розшукових, інженерно-технічних та інших заходів, які здійснюються спеціально уповноваженими державними органами з метою забезпечення нормального функціонування органів державної влади України, безпеки посадових осіб та об'єктів, визначених законодавством [1616]. З аналізу положень чинного національного законодавства, що регулює діяльність органів внутрішніх справ України, у тому числі як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні, можна визначити такі охоронні функції цих органів:

- беруть участь у межах повноважень, передбачених законом, у здійсненні державної охорони органів державної влади та посадових осіб;
- організують на договірних засадах охорону власності, фізичних осіб, а також забезпечують охорону громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру за кошти осіб, які їх проводять;
- забезпечують охорону ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, об'єктів на комунікаціях, об'єктів, які підлягають обов'язковій охороні органами внутрішніх справ, і спеціальних вантажів; дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій на території України [11].

Висновки. Таким чином, з огляду на зазначені положення можна визначити функції органів внутрішніх справ як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні як комплекс закріплених на нормативно-правовому рівні адміністративних, профілак-

тичних, оперативно-розшукових, кримінальних процесуальних, виконавчих та охоронних напрямів діяльності цих органів, виконання яких зумовлено метою та завданнями із забезпечення правопорядку в регіоні.

Література:

1. Марцеляк О.В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмена: світовий досвід та українська модель : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02. / О.В. Марцеляк. – Х., 2004. – 441 с.
2. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2004– . – Т. 6 : Т–Я. – 2004. – 768 с.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (енциклопедичний курс) : [підручник] / О.Ф. Скакун. – видання 2-е, перероблене і доповнене. – Х. : Еспада, 2009. – 752 с.
4. Малиновський В.Я. Державне управління : [навч. посіб.] – вид. 2-ге, доп. та перероб. / В.Я. Малиновський – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
5. Джурасва О.О. Функції сучасної держави : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. / О.О. Джурасва. – О., 2006. – 190 с.
6. Добкін М.М. Місцеві державні адміністрації України: становлення, розвиток та функціонування : [монографія] / М.М. Добкін. – Х. : Золота миля, 2012. – 567 с.
7. Про міліцію : Закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
8. Форостяний А.В. Профілактична функція міліції як органу дізнання : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / А.В. Форостяний. – К., 2010. – 218 с.
9. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
10. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
11. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 401 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 72. – Ст. 2026.
12. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651- VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 37. – Ст. 1370.
13. Городецька М.С. Кримінально-процесуальна компетенція слідчого органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / М.С. Городецька. – Дніпропетровськ, 2010. – 271 с.
14. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
15. Про охоронну діяльність : Закон України № 4616-VI від 22 березня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 2. – Ст. 8.
16. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 4 березня 1998 р. № 160-98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.

Прокопенко А. Ю. Функции органов внутренних дел Украины как субъекта обеспечения правопорядка в регионе

Аннотация. В статье исследована этимология понятия «функция». Проанализировано видение сущности указанного термина некоторыми учеными. Предоставлено авторское определение понятия «функции органов внутренних дел Украины как субъектов обеспечения правопорядка в регионе». Акцентировано внимание на отсутствии законодательного закрепления понятия «функции органов внутренних дел». Определен круг основных функций органов внутренних дел Украины как субъектов обеспечения правопорядка в регионе.

Ключевые слова: функции, органы внутренних дел Украины, обеспечение правопорядка, административная функция, профилактическая функция, оперативно-розыскная функция, уголовная процессуальная функция, исполнительная функция, охранная функция.

Prokopenko O. Functions of Internal Affairs of Ukraine as a subject of law and order in the region

Summary. This article explores the etymology of the concept of “function”. Analyzed vision essence this period a number of researchers. Courtesy of the author’s definition of “function of Internal Affairs of Ukraine as subjects of law and order in the region”. Attention is focused on the lack of legislative consolidation of “functions of the Interior”. The circle of the main functions of Internal Affairs of Ukraine as subjects of law and order in the region.

Key words: functions, the Internal Affairs of Ukraine, law enforcement, administrative function, preventive function, tracking function, criminal procedural function, executive function, the security function.