

УДК 342.6

ПОНЯТТЯ ТА НАПРЯМКИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ ОВС ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ПРАЦІВНИКІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Корнієнко Д. М.

Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, Україна

Статтю присвячено дослідженню поняття та напрямків організації діяльності підрозділів внутрішньої безпеки ОВС щодо забезпечення безпеки працівників ОВС. На підставі проведеного аналізу висувуються і обґрунтовуються пропозиції щодо покращення правового регулювання відносин, що виникають під час такої діяльності.

Ключеві слова: забезпечення безпеки; працівники внутрішніх справ; підрозділи внутрішньої безпеки.

Питання адміністративно-правових засад діяльності підрозділів внутрішньої безпеки щодо забезпечення безпеки працівників органів внутрішніх справ дотепер спеціально не вивчалися, у відомих сьогодні наукових працях ці питання досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої правової проблеми. Частково до цієї проблематики зверталися Ануфрієв М. І., Ворушило В. П., Гурін В. В., Кобзін Д. О., Коптєв П. Б., Мельник Р. С., Нагорний О. П., Новіков В. В., Оспіщев Є. Я., Ряшко О. В., Синявська О. Ю., Стародубцев А. А.. Однак комплексного підходу до теоретичних та практичних питань діяльності підрозділів внутрішньої безпеки правовою наукою не вироблено.

Основне призначення будь-якої організації діяльності, зокрема і діяльності підрозділів внутрішньої безпеки полягає у її забезпечувальному характері, тобто її основним завданням є забезпечення ефективної діяльності підрозділів внутрішньої безпеки у двох напрямках: 1) охорона та захист органів внутрішніх справ та їх працівників від протиправних посягань та загроз; 2) забезпечення законності і дисципліни в діяльності органів (підрозділів, служб) внутрішніх справ та їх працівників. Організація діяльності спрямована на формування в системі відповідних відносин і підтримання їх на належному рівні. Вона здійснюється за допомогою проектування організаційних структур, створення системи інформації, підбору, розстановки, навчання та виховання кадрів, координування діяльності, матеріально-господарчого, технічного, фінансового та інших видів забезпечення [1, с. 89].

У науковій літературі наголошується, що здійснення організаційних дій (заходів) є однією з форм управлінської діяльності, зокрема – неправовою. Зокрема зазначається, що організаційні дії зумовлюють необхідний чинник управлінської діяльності в усій системі органів влади держави. Ці заходи здійснюються систематично, постійно і спрямовані на забезпечення чіткої та ефективної роботи відповідних систем управління. Вони не пов'язані з виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій. Організаційні заходи не породжують, не змінюють і не припиняють адміністративних правовідносин. Різноманітність конкретних форм організаційних заходів визначається сферою або галуззю управління, особливостями-

ми керованих об'єктів, специфікою їх правового статусу [2, с.325].

Таке розуміння організації діяльності (організаційних дій) потребує уточнення, оскільки такі її напрямки, як: визначення організаційної структури підрозділів внутрішньої безпеки, їх штатної чисельності, розподілу завдань, функцій і повноважень між окремими підрозділами внутрішньої безпеки та їх працівниками, і які об'єднуються таким терміном, як «правове забезпечення», дають підстави говорити про наявність правових форм в організації їх діяльності, які можуть бути підставою виникнення, зміни чи припинення адміністративно-правових відносин. Більше того, окремі науковці, зокрема і системи ОВС, до думки яких ми приєднуємося, правове забезпечення розглядають як один із напрямків (елементів) організації діяльності органів внутрішніх справ [3]. Віднесення вказаних напрямків організації діяльності (затвердження організаційної структури підрозділів внутрішньої безпеки, їх штатної чисельності, розподілу завдань, функцій і повноважень між окремими підрозділами внутрішньої безпеки та їх працівниками) до правових форм, в першу чергу, ми обґрунтовуємо тим, що вони реалізуються (закріплюються) в окремому (окремих) нормативному акті, які, усі без винятку науковці, відносять до правових форм управління. Щодо діяльності із підготовки таких нормативних актів з вказаних питань, то вона беззаперечно є різновидом неправових форм управління.

Поряд із вказаними вище напрямками (елементами) організації діяльності, які ми віднесли до правових форм управління, вчені називають й інші. Так, Авер'янов В. Б. до таких, називаючи їх видами, відносить: проведення нарад, обговорень, перевірок, розробку проектів планів, прогнозів, програм, методичних рекомендацій, здійснення заходів щодо підвищення якості та ефективності управлінської праці [4, с.278].

Битяк Ю. П. такими називає: роз'яснення змісту й мети законодавчих та інших правових актів або тих чи інших заходів; інспектування роботи та інструктування нижчих органів (посадових осіб); розроблення програм, підготовка та проведення нарад, конференцій тощо); операції, які пов'язані з виготовленням документів органами управління та яким притаманний технічний характер – листування, передрук, розмноження тощо; операції із передачі засобів або майна; збирання та оброблення статистичної інформації; складання та опрацювання доповідних записок, довідок за результатами перевірок, підготовка довідників і довідок про роботу органів управління; створення комплексних інформаційно-аналітичних систем для державних потреб [5, с.137-138].

Деякі із вище наведених напрямків (елементів, видів) організації діяльності доцільно об'єднати у певні групи. Зокрема це стосується: 1) обґрунтування штатної чисельності, підбору та розстановки кадрів, навчання кадрів, підбору, розміщення, підвищення кваліфікації кадрів, мотивації, заохочень і стягнень, які доцільно об'єднати в один напрямок організації діяльності – кадрове забезпечення; 2) здійснення операцій, які пов'язані з виготовленням документів та яким притаманний технічний характер – листування, передрук, розмноження тощо, які доцільно об'єднати в один напрямок організації діяльності – документаційне забезпечення; 3) збирання та оброблення статистичної інформації, складання та опрацювання доповідних записок, довідок за результатами перевірок, створення комплексних інфор-

маційно-аналітичних систем для державних потреб, впровадження інформаційних технологій у різних ланках державного управління, які доцільно об'єднати в один напрямок організації діяльності – інформаційне забезпечення; 4) фінансування, виділення необхідних матеріалів та устаткування, які доцільно об'єднати в один напрямок організації діяльності – матеріально-фінансове забезпечення.

У зв'язку з цим пропонуємо розрізняти такі напрямки організації діяльності підрозділів внутрішньої безпеки: 1) визначення організаційної структури підрозділів внутрішньої безпеки, їх штатної чисельності, розподіл завдань, функцій і повноважень між окремими підрозділами внутрішньої безпеки та їх працівниками, визначення порядку взаємовідносин між ними; 2) кадрове, інформаційне, документаційне та матеріально-фінансове забезпечення їх діяльності; 3) планування їх службової діяльності; 4) підготовка та проведення нарад та інших масових заходів за участю трудових колективів; 5) надання методичної та практичної допомоги підпорядкованим підрозділам; 6) визначення загальних засад та конкретних форм взаємодії та координації з іншими суб'єктами забезпечення законності та дисципліни в ОВС.

Розглянемо визначені вище напрямки організації діяльності підрозділів внутрішньої безпеки щодо забезпечення дисципліни та законності в ОВС детально. Так, одним із таких є визначення організаційної структури підрозділів внутрішньої безпеки, їх штатної чисельності, розподіл завдань, функцій і повноважень між окремими підрозділами внутрішньої безпеки та їх працівниками. Зазначений напрямок організації діяльності підрозділів внутрішньої безпеки отримав назву «організаційно-штатна робота», яка в одному із нормативних актів МВС визначається, як «управлінська діяльність, що спрямована на оптимальний розподіл та ефективне використання штатної чисельності, удосконалення структури органів і підрозділів, дотримання штатної дисципліни, ощадливе витрачання коштів, що виділяються органам і підрозділам для виконання покладених на них завдань та функцій на основі широкого використання наукових методів і підходів» [6]. До складових частин організаційно-штатної роботи наказом МВС України віднесені: розроблення примірних (типових) структур, примірних (типових) штатів, переліків посад і штатних нормативів; створення, реорганізація та ліквідація органів і підрозділів; затвердження штатів і внесення змін до них; розподіл штатної чисельності між органами і підрозділами; обґрунтування обсягів збільшення або скорочення штатної чисельності; контроль за дотриманням штатної дисципліни; облік штатів і лімітної чисельності, інформаційно-аналітична робота; вивчення позитивного досвіду роботи підпорядкованих органів і підрозділів; вивчення досвіду інших держав щодо організаційної побудови, чисельності працівників та особливостей функціонування правоохоронних органів [7].

Погоджуючись у цілому з таким визначенням та «складовими частинами» організаційно-штатної роботи в ОВС, вважаємо, що такі із них, як: інформаційно-аналітична робота; вивчення позитивного досвіду роботи підпорядкованих органів і підрозділів; вивчення досвіду інших держав щодо організаційної побудови, чисельності працівників та особливостей функціонування правоохоронних органів відносяться до інших напрямків організації діяльності ОВС, зокрема до інформаційного забезпечення та методичної роботи. Крім того, на нашу думку, необхідними елементами (за термінологією наказу МВС «складовими частинами») організаційно-

штатної роботи є розподіл завдань, функцій і повноважень між окремими підрозділами внутрішньої безпеки та їх працівниками.

Так, у Положенні про Департамент внутрішньої безпеки МВС України зазначено, що він є самостійним оперативним підрозділом у складі ГУБОЗ МВС України, і безпосередньо підпорядкований Міністру внутрішніх справ України (п.1.1). Діяльність Департаменту організується і здійснюється на основі чіткого розмежування функціональних обов'язків працівників і встановлення особистої відповідальності за доручену ділянку роботи (п.1.3). Управління, відділи та відділення по оперативному обслуговуванню головних управлінь МВС України, управлінь МВС України в областях, навчальних закладів та на транспорті підпорядковані безпосередньо керівництву Департаменту і входять до його структури. У структурі Департаменту створюються підрозділи для оперативного і технічного супроводження оперативно-розшукових заходів та інших, у яких виникає потреба у зв'язку з виконанням поставлених завдань. Структура та штатний розпис Департаменту затверджуються в установленому порядку Міністром (п.1.12) [8].

Найбільшим обсягом організаційно-штатних повноважень має керівник підрозділу внутрішньої безпеки. Зокрема він: розподіляє функціональні обов'язки між працівниками; затверджує їх та здійснює контроль за виконанням; організує відбір і розстановку кадрів; вносить пропозиції щодо встановлення, зміни посадових окладів у межах мінімальних та максимальних розмірів, встановлених відповідним посадам, надбавки та виплати працівникам Департаменту в межах виділених бюджетних асигнувань на грошове забезпечення [8].

Кадрове забезпечення підрозділів внутрішньої безпеки є комплексним поняттям, оскільки стосується: підбору та відбору кандидатів на роботу до підрозділів внутрішньої безпеки (комплектування), призначення на посади, переміщення і просування по службі, професійної підготовки, оцінювання їх діяльності, виховання та психологічного забезпечення працівників цих підрозділів та їх соціально-правового захисту.

Найбільшим об'ємом повноважень з питань кадрового забезпечення підрозділів внутрішньої безпеки звичайно наділені їх керівники, які: організують відбір і розстановку кадрів, їх виховання та професійну підготовку, забезпечують дотримання особовим складом законності й службової дисципліни; проводять атестацію підлеглих, вносять пропозиції щодо присвоєння перших та чергових спеціальних звань особам рядового, молодшого, середнього та старшого начальницького складу, заохочують та накладають на них, у межах своєї компетенції, дисциплінарні стягнення; вносять пропозиції щодо встановлення, зміни посадових окладів у межах мінімальних та максимальних розмірів; надають дозвіл на відпустки підлеглим працівникам, направляють їх у відрядження; забезпечують умови для безпечного виконання підлеглими службових обов'язків [8].

Інформаційне забезпечення як один із напрямків організації діяльності підрозділів внутрішньої безпеки щодо забезпечення законності та дисципліни в ОВС спрямоване на створення та вдосконалення інформаційних зв'язків шляхом оптимальної організації інформаційних масивів баз даних і знань. Отримання інформації про порушення законності та дисципліни в ОВС є підставою проведення підрозді-

лами внутрішньої безпеки подальших гласних чи негласних пошукових заходів із застосуванням оперативних та оперативно-технічних заходів. Вказана інформація може бути отримана з різних джерел (звернень громадян, ЗМІ, на підставі особистого спостереження, наказу чи розпорядження вищого органу управління тощо). Вона вказує на наявність проблемних ситуацій, які можуть мати місце внаслідок дії об'єктивних та суб'єктивних причин, факторів та обставин.

До засобів інформаційного забезпечення підрозділів внутрішньої безпеки ми відносимо сукупність технічних пристроїв збирання, накопичення (збереження), обробки та передачі інформації.

Основними завданнями інформаційного забезпечення діяльності підрозділів внутрішньої безпеки є: своєчасне забезпечення їх працівників достовірними даними; збирання, обробка відомостей про стан законності та дисципліни в ОВС; аналітична обробка інформації, яка необхідна для прийняття управлінських рішень.

Важливе місце в організації діяльності підрозділів внутрішньої безпеки повинно відводитись документальному забезпеченню. Однак у положеннях про підрозділи внутрішньої безпеки ОВС України ці питання майже нерегульовані. Наприклад у п.1.10 Положення про Департамент внутрішньої безпеки МВС України лише зазначено, що діловодство в Департаменті ведеться самостійно в порядку, встановленому нормативно-правовими актами МВС України [8].

Документаційне забезпечення як один із напрямків організації діяльності підрозділів внутрішньої безпеки полягає у створенні, фіксації та оформленні необхідних документів. Значення документаційного забезпечення визначається рядом факторів і, насамперед, його універсальністю. Головна роль у документальному забезпеченні діяльності підрозділів внутрішньої безпеки належить керівнику, котрий визначає виконавців, порядок, а іноді й строки складання відповідних документів (звітів та актів за результатами перевірки), контролює зміст, форму і підписує їх. Керівник зобов'язаний: забезпечувати необхідні умови для роботи з документами; здійснювати контроль за якістю та своєчасністю складання документів за результатами перевірки; створювати умови, які виключатимуть розголошення державної та службової таємниці, що міститься в документах, їх втрату та псування.

На нашу думку, у положеннях про підрозділи внутрішньої безпеки ОВС усіх рівнів необхідно чітко закріпити процедурні аспекти їх діяльності щодо попередження чи встановлення факту протиправної діяльності працівників ОВС, а також порядок проведення профілактичних заходів.

Матеріально-фінансове забезпечення діяльності підрозділів внутрішньої безпеки є об'єктивною передумовою повноцінного виконання їх працівниками професійних завдань та обов'язків щодо аналізу, перевірки (спостереження) та спрямування діяльності працівників ОВС відповідно до встановлених приписів (норм права, вимог, правил, стандартів тощо). Питання, які пов'язані з матеріально-фінансовим забезпеченням, як правило, вирішуються керівником підрозділу внутрішньої безпеки в межах його компетенції та ресурсних можливостей.

Іншим важливим напрямком організації діяльності підрозділів внутрішньої безпеки щодо забезпечення законності та дисципліни в ОВС є планування, яке забезпечує цілеспрямованість діяльності, сприяє ефективному використанню сил

та засобів, дає змогу усунути негативний ефект невизначеності та змін, зосередити увагу на головному. Планування закладає основи майбутньої роботи з урахуванням різних факторів, які впливають на розвиток самої системи та на умови її діяльності. Зміст планування полягає у: визначенні основної мети та завдань підрозділів внутрішньої безпеки та їх працівників; визначенні, з урахуванням доцільного використання сил та засобів, комплексу заходів, здійснення яких забезпечить виконання мети та завдань їх діяльності; встановленні строків виконання запланованих заходів та виконавців.

Сукупність вказаних елементів, які складають зміст плану, дозволяє розглядати його як складне управлінське рішення, яке приймається на основі вибору головного напрямку розвитку системи та визначення конкретних практичних дій, шляхів, способів та засобів виконання поставлених завдань та досягнення намічених цілей.

У п.1.3 Положення про Департамент внутрішньої безпеки МВС України зазначено, що діяльність Департаменту організується і здійснюється відповідно до піврічних планів [8], з чим важко погодитись, оскільки для будь-якого органу (підрозділу) важливими є такі види планування, як: 1) стратегічне, яке здійснюється із перспективою на п'ять та більше років, і яке передбачає розробку довгострокових комплексних цільових програм, які передбачають вирішення найбільш складних проблем, у нашому випадку – забезпечення законності та дисципліни в ОВС; 2) організаційно-тактичне планування, яке передбачає розробку поточних (річних, піврічних та квартальних) планів діяльності підрозділів внутрішньої безпеки, і полягає у визначенні основних завдань та напрямів їх діяльності на відповідний період, а також конкретних заходів організаційного характеру; 3) організаційно-оперативне планування, яке передбачає розробку спеціальних планів діяльності органів внутрішніх справ, а також складання індивідуальних планів роботи працівників підрозділів внутрішньої безпеки. На відміну від перспективних та поточних планів, на основі яких здійснюється уся організаційна та оперативно-службова діяльність підрозділів внутрішньої безпеки різного рівня протягом певного календарного періоду, спеціальні плани служать вирішенню конкретних завдань у міру їх виникнення (наприклад план оперативної розробки окремого працівника міліції, відносно якого є дані про вчинення ним корупційного діяння).

Важливе значення має і такий напрямок організації роботи підрозділів внутрішньої безпеки щодо забезпечення законності та дисципліни в ОВС як надання методичної та практичної допомоги підпорядкованим підрозділам, який, як правило, покладається на управлінські апарати. Так, у п. 2.2.17 Положення про Департамент внутрішньої безпеки МВС України «надання практичної і методичної допомоги керівникам органів та підрозділів внутрішніх справ в організації безпеки діяльності органів внутрішніх справ» закріплене однією із його функцій [8].

Надання методичної та практичної допомоги необхідно вважати пріоритетним засобом забезпечення ефективного та якісного виконання покладених на підрозділи внутрішньої безпеки завдань, функцій та повноважень. Однією із найперспективніших форм методичної роботи, на нашу думку, є поширення позитивного досвіду роботи який повинен розповсюджуватися лише за результатами його вивчення на місцях та відповідного обговорення і схвалення відповідними науково-методичними

радами. Сутність методичної та практичної допомоги полягає у наданні підпорядкованим підрозділам комплексу практично значущих науково-методичних рекомендацій, моделей, алгоритмів для їхнього використання, зокрема, при аналізі та оцінці стану законності та дисципліни в ОВС, кримінологічному прогнозуванні корупційних дій, плануванні, розстановці сил та засобів тощо.

Важливе місце серед напрямків організації діяльності підрозділів внутрішньої безпеки щодо забезпечення законності та дисципліни в ОВС є підготовка та проведення нарад та інших масових заходів за участю їх трудового колективу. Під час таких заходів до працівників підрозділів внутрішньої безпеки доводяться нові нормативні акти, завдання, які необхідно виконати у найближчий час, вони інформуються про інші важливі питання, які стосуються усіх працівників. Для уточнення предмету, форм та методів проведення конкретних гласних чи негласних пошукових заходів із застосуванням оперативних та оперативно-технічних заходів, можуть проводитись закриті наради, на які запрошуються лише їх виконавці.

До перспективних напрямків організації діяльності підрозділів внутрішньої безпеки щодо забезпечення законності та дисципліни в ОВС ми також відносимо визначення загальних засад та конкретних форм взаємодії та координації з іншими суб'єктами забезпечення законності та дисципліни в ОВС. Наприклад, у п.1.8 Положення про Департамент внутрішньої безпеки МВС України до основних форм такої взаємодії віднесено лише обмін інформацією та допомогою силами і засобами [8]. На нашу думку, крім щойно приведених форм взаємодії вказаний пункт Положення необхідно доповнити і такими, як: проведення спільних засідань, нарад, колегій з метою розгляду найбільш актуальних проблем забезпечення законності та дисципліни; підготовка та прийняття спільних управлінських рішень з вказаних питань; розробка та реалізація спільних планів, програм забезпечення законності та дисципліни в ОВС; створення спільних робочих груп для вивчення окремих проблем забезпечення законності та дисципліни в ОВС; спільна підготовка та подання до МВС України узагальненої інформації про стан законності та дисципліни в ОВС.

Форми координації з питань забезпечення законності та дисципліни в ОВС подібні до тих, які реалізуються під час взаємодії, але на відміну від взаємодії координація передбачає обов'язкове створення координуючого органу з питань забезпечення законності та дисципліни в ОВС, яким, на нашу думку, повинен бути один із підрозділів внутрішньої безпеки. Як взаємодія, так і координація з питань забезпечення законності та дисципліни в ОВС можуть бути зовнішніми (у яких беруть участь суб'єкти й інших крім ОВС відомств) чи внутрішніми (відбувається лише між суб'єктами ОВС).

Завершуючи розгляд питань організації діяльності підрозділів внутрішньої безпеки щодо забезпечення безпеки працівників ОВС пропонуємо під такою розуміти сукупність різноманітних за напрямками і формами, суб'єктним складом та правовими наслідками дій, які носять забезпечувальний характер.

Список літератури

1. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: [підручник] / [за ред. Ю. Ф. Кравченко]. / В. М. Плішкін – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.

2. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: Дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2003. – 412 с
3. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: [підручник] / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с
4. Адміністративне право України. Академічний курс: [підруч.]: У двох томах: / [за ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Видавництво «Юридична думка». – . – Том 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.
5. Адміністративне право України: [підручник] / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.] / [за ред. Ю. П. Битяка]. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
6. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : [науково-практичний посібник] / [За ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького]. – Х. : Вид-во Харківського нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 180 с
7. Про нормативне забезпечення організаційно-штатної роботи в МВС України: Наказ МВС України від 25.02.2004 № 199. [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://www.mdoffice.com.ua/pls/MDOOffice/MDODOC.FindHelp?p_file=35&p_page=826&context=
8. Про затвердження Положення про Департамент внутрішньої безпеки МВС України: Наказ МВС України від 28.09.2003 № 1111. [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://www.mdoffice.com.ua/pls/MDOOffice/MDODOC.FindHelp?p_file=35&p_page=826&context=.

Корниенко Д. Н. Понятие и направления организации деятельности подразделений внутренней безопасности ОВД по обеспечению безопасности сотрудников ОВД/ Корниенко Д. Н. // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62). № 1. 2010. – С. 371-378.

Статья посвящена исследованию понятия и направлений организации деятельности подразделений внутренних дел по обеспечению безопасности сотрудников ОВД. На основе проведенного анализа выдвигаются и обосновываются предложения по улучшению правового регулирования отношений, возникающих в процессе такой деятельности.

Ключевые слова: обеспечение безопасности, сотрудники органов внутренних дел, подразделения внутренней безопасности.

Kornienko D. Concept and directions of the organisation of activity of divisions of internal security OIS on safety of employees OIS / Корниенко Д. Н. // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2010. – Vol. 23 (62). № 1. 2010. – P. 371-378.

Article is devoted research of concept and directions of the organisation of activity subsection-ny of internal affairs on safety of employees OIS. On the basis of the spent analysis offers on improvement of legal regulation of the relations arising in the course of such activity are put forward and proved.

Keywords: safety, employees of law-enforcement bodies, internal security divisions.

Надійшла до редакції 21.04.2010 р.