

М. Ф. КРИШТАНОВИЧ

МІСЦЕ І РОЛЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Проаналізовано й уточнено місце, роль та головні функції діяльності органів внутрішніх справ України в системі забезпечення національної безпеки.

Ключові слова: національна безпека, громадська безпека, державне управління, МВС, завдання і функції ОВС.

In this research were analyzed and clarified the place and role of Ukrainian organs of internal affairs in the supporting system of national security. The main functions of the organs of internal affairs in this sphere were discovered.

Key words: national security, civil security, public administration organs, Ministry of internal affairs, tasks and functions of the organs of internal affairs.

У комплексі заходів, які проводяться органами державного управління у сфері національної безпеки, важлива роль належить органам внутрішніх справ, які є найчисленнішими серед правоохоронних органів України [8]. Пошук і протидія реальним загрозам національній безпеці, що походять з боку порушень громадського порядку та громадської безпеки, вимагали чіткого визначення в цьому процесі ролі органів внутрішніх справ України. Саме діяльність цих органів є надійною гарантією громадської безпеки, необхідної для захисту життя, здоров'я, честі, гідності громадян, їх законних інтересів, забезпечення суспільного спокою, охорони майна, створення реальних умов для нормального функціонування держави та її органів, об'єднань громадян, трудових колективів.

Слід зазначити, що певна увага окремим аспектам досліджуваної теми приділена у працях В. Абрамова, В. Білоуса, В. Богдановича, В. Горбуліна, А. Дацюка, О. Дзьобана, І. Завидняка, А. Качинського, О. Ліпкана, Р. Марутяна, О. Масенцова, Р. Мошинського, Н. Нижник, П. Петрова, Г. Ситника та інших дослідників [10], які висвітлюють загальні питання забезпечення національної безпеки України, проте напрямів і функцій органів внутрішніх справ не розкривають.

Мета статті – проаналізувати і уточнити місце та роль органів внутрішніх справ України в системі забезпечення національної безпеки, розкрити головні функції МВС України та його підрозділів у процесі безпосереднього гарантування належного рівня національної безпеки, визначити шляхи підвищення ефективності діяльності ОВС у цій сфері.

Сьогодні діяльність ОВС у сфері забезпечення національної безпеки носить досить складний характер. У механізмі держави вони не є спеціальними органами, покликаними безпосередньо гарантувати належний рівень національної безпеки (як Служба безпеки України), але в силу багатоаспектності й багатофункціональності їх діяльності із протидії широкому колу загроз національна безпека, а саме національні інтереси, є об'єктом їх захисту. Сфера забезпечення національної безпеки ОВС України містить у собі декілька груп суспільних відносин, зокрема організацію боротьби зі злочинністю (у тому числі й з організованою); забезпечення громадського порядку і громадської безпеки; паспортної системи; режиму проживання тощо.

Об'єктивно існуючий взаємозв'язок цих суспільних відносин дає змогу розглядати їх як цілісний складний об'єкт національної безпеки у сфері управління внутрішніми справами. Разом з тим у теоретичному плані та практичній діяльності потрібно мати на увазі, що ці суспільні відносини не є ідентичними. Це – самостійні інститути, що визначають головні напрямки діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення основних об'єктів національної безпеки (особистості, суспільства, держави) від явних і потенційних загроз, джерела яких можуть бути розташовані на території України або за її межами.

Нормативні акти, що регулюють діяльність органів внутрішніх справ щодо національної безпеки, покладають на них низку завдань, до яких належать: гарантування особистої безпеки громадян, захист їх прав, свобод та законних інтересів; охорона й забезпечення громадського порядку; попередження правопорушень та їх усунення; забезпечення громадської безпеки та безпеки дорожнього руху; захист усіх форм власності від злочинного посягання; виявлення й розкриття злочинів, розшук осіб, які їх скоїли; захист природного середовища; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень та гарантування безпеки інших цінностей особи, суспільства і держави.

Для безпосереднього виконання цих завдань органам внутрішніх справ надається відповідна система прав і функціональних обов'язків. Діяльність органів внутрішніх справ містить низку організаційно-правових форм, що характеризуються специфічними ознаками й призначеннями, а саме: адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну функції. Усі функції нерозривно пов'язані між собою й утворюють єдиний комплекс діяльності органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю як головною загрозою цим та іншим об'єктам національної безпеки [6, с. 85]. При цьому зміст і діяльність ОВС визначається рівнем і напрямком загроз життєво важливим інтересам України.

Організацію і координацію діяльності ОВС щодо забезпечення національної безпеки, зокрема захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорону громадського порядку та забезпечення безпеки громадян здійснює Міністерство внутрішніх

справ України [11]. Воно є одним із основних суб'єктів системи забезпечення національної безпеки України, який формує збалансовану державну політику та проводить комплекс узгоджених заходів щодо захисту національних інтересів у політичній, економічній, соціальній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах від внутрішніх і зовнішніх загроз.

Такий статус МВС як однієї з головних “силових” структур держави щодо забезпечення національної безпеки є небезпідставним. Міністерство, зокрема, має право одержувати від міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, установ і організацій відомості, необхідні для виконання покладених на нього завдань. Жодне з міністерств України, крім Міністерства фінансів та Міністерства статистики, таких повноважень не має. Важливим також є те, що на основі й на виконання чинного законодавства України МВС у межах своїх повноважень видає накази, самостійно організуючи і контролюючи їх виконання, а в разі потреби видає разом з іншими центральними органами державної виконавчої влади та місцевими державними адміністраціями спільні акти (наприклад, організацію спільного патрулювання співробітників ОВС і військово-службовців Збройних Сил України тощо).

Міністерство внутрішніх справ як керівний орган системи ОВС бере участь у розробці та реалізації державної політики щодо забезпечення національної безпеки, а саме: боротьби зі злочинністю, забезпечує на всіх рівнях запобігання злочинам, їх припинення, розкриття і розслідування, організує розшук осіб, які вчинили злочини, вживає заходів щодо усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень.

Відповідно до цієї мети будувалась вся система державного управління ОВС України [12]. Система ОВС України включає групи структурних підрозділів:

- галузеві служби (підрозділи), які реалізують основні функції зазначених органів, а саме: міліція, слідчі апарати, внутрішні війська;

- функціональні служби (підрозділи), які виконують забезпечувальні функції цих органів: кадрові, фінансово-економічні, господарські, медичної служби;

- загального керівництва: керівники служб (підрозділів), штаби, чергові частини, інформаційно-аналітичні центри, апарат міністра.

Певні особливості щодо управління і функціонування має організація діяльності ОВС на транспорті, яка побудована з урахуванням специфіки забезпечення охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю на залізничному, повітряному, морському і річковому транспорті.

Слід зазначити, що система органів внутрішніх справ водночас не тільки управляє, але й управляється, тобто фактично виступає як об'єкт та суб'єкт управління. Результативність функціонування підрозділів і служб органів внутрішніх справ багато в чому залежить від ефективності управління ними. Як різновид державного управління воно має

забезпечувати взаємодію системи, підрозділів і служб органів внутрішніх справ як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у сфері забезпечення національної безпеки держави [1, с. 61].

Міністерство внутрішніх справ України здійснює керівництво в двох головних формах: 1) централізоване керівництво; 2) безпосереднє оперативне управління. Централізоване керівництво полягає в керівній діяльності щодо найважливіших питань роботи органів внутрішніх справ, визначенні головних її напрямів; удосконаленні системи управління й організації праці; виданні відомчих нормативних актів; веденні обліку та розподілу людських і матеріально-технічних ресурсів; здійсненні координуючих, контролюючих функцій, а також в інспектуванні; вивченні, узагальненні та розповсюдженні позитивного досвіду організації охорони громадського порядку і боротьби із злочинністю; установленні на основі законодавства України порядку та методики оперативно-службової й організаційної діяльності органів внутрішніх справ.

Безпосереднє оперативне управління здійснюється МВС України у випадках його прямого управлінського зв'язку з підлеглими органами внутрішніх справ усіх рівнів. Міністерство управляє на території України органами, службами, організаціями, внутрішніми військами, відомчими навчальними закладами, науково-дослідними установами, органами матеріально-технічного забезпечення та іншими установами, які належать до системи Міністерства. Функції оперативного управління МВС України реалізує, як правило, відносно безпосередньо підлеглих йому органів, служб, установ і організацій.

Керівництво у сфері внутрішніх справ МВС здійснює, як правило, через головні управління та управління галузевих служб, ГУМВС, УМВС в областях і містах Києві та Севастополі, Автономній Республіці Крим та керує органами, установами й організаціями, безпосередньо підпорядкованими Міністерству.

Система місцевих органів внутрішніх справ включає такі структурні елементи: управління (головні управління) внутрішніх справ МВС України в Криму, в областях, містах, відділи (управління) внутрішніх справ у районах (районні у містах) і лінійні відділи (управління) внутрішніх справ. Управління (головні управління) внутрішніх справ МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі створюються відповідно до чинного законодавства України. Вони безпосередньо на місцях здійснюють функції виконавчої влади в галузі внутрішніх справ, виконуючи поставлені перед ними завдання через підпорядковані їм відповідні служби та міські, районні відділи (управління) внутрішніх справ [2].

Управління (головні управління) внутрішніх справ МВС України є апаратом, що безпосередньо виконує завдання по боротьбі зі злочинністю, охороні громадського порядку в межах наданих їм повноважень. Їх очолюють начальники, які призначаються на посаду наказом Міністра внутрішніх справ України.

Основними формами управлінської діяльності зазначених органів є: видання наказів, інструкцій і вказівок, затвердження планів заходів, здійснення контрольних функцій, проведення семінарів-нарад, зборів тощо. Кожна галузева служба (підрозділ) має певну внутрішню структуру, яка формується відповідно до виконуваних нею завдань і функцій. Зокрема, до складу управління (головного управління) внутрішніх справ МВС України входять відділи (управління): карного розшуку; державної служби боротьби з економічною злочинністю; боротьби з організованою злочинністю; адміністративної служби міліції; державної автомобільної інспекції; організації роботи дільничних інспекторів міліції; слідчі підрозділи; підрозділи дізнання; державної служби охорони; штабні підрозділи; реєстраційної і міграційної роботи та інші [1, с. 64–68].

Міські (районні) відділи (управління) внутрішніх справ практично реалізують загальні для всіх ланок завдання, які визначаються законами України, указами Президента України, постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України, а також актами органів місцевого самоврядування. На основі законів і підзаконних актів МВС України, шляхом видання наказів (інструкцій) визначає форми і методи діяльності апаратів внутрішніх справ на місцях для виконання поставлених завдань.

Місцевим органам внутрішніх справ належить провідна роль в охороні громадського порядку, боротьбі зі злочинністю, оскільки безпосередньо вони своїми силами й засобами забезпечують порядок у громадських місцях, запобігають правопорушенням і припиняють їх. Структура міських і районних відділів (управлінь) внутрішніх справ відповідає їхнім основним функціям. Вона визначається штатними розписами, в яких дається найменування посад, чисельність і посадові оклади. Міністерство внутрішніх справ України в межах штатної чисельності та фонду заробітної плати затверджує штати відповідних органів внутрішніх справ.

Керують міськими, районними відділами (управліннями) начальники, які призначаються на посаду наказом начальника УВС (ГУВС) за узгодженням з МВС України. До складу відділів (управлінь) місцевих органів внутрішніх справ входять: штаб, відділ (відділення) карного розшуку, відділ служби по боротьбі з економічною злочинністю, слідчий підрозділ, підрозділ державної автомобільної інспекції, паспортні служби, інспекція виправних робіт, служба дільничних інспекторів міліції. При відділах (управліннях) внутрішніх справ існують також відділи (управління) державної служби охорони [7, с. 172].

Особливе місце органів внутрішніх справ у системі забезпечення національної безпеки зумовлене обсягом і складністю їх роботи в галузі здійснення правоохоронної діяльності, а також тим, що на них покладається основний тягар боротьби зі злочинністю та роботи з профілактики й запобігання злочинів з метою реалізації єдиної державної політики боротьби зі злочинністю, яка є складовою внутрішньої політики суверенної та незалежної України.

Стосовно функцій органів внутрішніх справ, то вони були визначені не тільки в законах України, а й у низці підзаконних актів, зокрема, в Положенні про Міністерство внутрішніх справ України (затверджене Розпорядженням Президента України від 7 жовтня 1992 р.) [9], у Положенні про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР (затверджене постановою Кабінету Міністрів УРСР від 29 липня 1991 р.) [3, с. 438–463], у Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ Української РСР (затверджений Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 29 липня 1991 р.) [Там же, с. 464–474] та ін.

Функції органів внутрішніх справ поділяються на три групи: основні, забезпечувальні і загального керівництва [13, с. 60]. До основних функцій ОВС належать: гарантування особистої безпеки громадян, захист їх прав, свобод та законних інтересів; забезпечення охорони громадського порядку; запобігання, припинення злочинів та інших правопорушень; своєчасне виявлення, розкриття і розслідування злочинів і розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання адміністративних стягнень; гарантування пожежної безпеки тощо.

Функції забезпечення спрямовані на забезпечення ефективної діяльності органів внутрішніх справ. До них належать матеріально-технічне постачання, фінансове забезпечення, забезпечення умов праці співробітників зазначених органів тощо.

Функції загального керівництва забезпечують ефективність управління органами системи МВС України у процесі забезпечення національної безпеки держави, громадського порядку та боротьби зі злочинністю.

Слід зазначити, що єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України і виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції, є міліція. Компетенція, завдання та функції міліції виявляються через її організаційну структуру, яка характеризується такими складовими: кримінальна міліція; міліція громадської безпеки; транспортна міліція як спеціалізований орган внутрішніх справ; державна автомобільна інспекція; міліція охорони, що складається з підрозділів (управлінь, відділів охорони при територіальних органах внутрішніх справ, які охороняють окремі підприємства, споруди та інші найважливіші об'єкти (установи Національного банку України, державні архіви, музеї, водосховища з питною водою, гідровузли і водозабірні станції, метрополітен) та ін; спеціальна міліція, яка включає підрозділи внутрішніх справ, які мають свою специфіку, зумовлену завданнями, покладеними на них (підрозділ особливого призначення “Беркут”; спеціальний загін особливого призначення при Департаменті ДАІ МВС України “Кобра”; спеціальний підрозділ судової міліції “Грифон”; підрозділ міліції охорони “Титан”) [4].

Пряме законодавче закріплення діяльності ОВС щодо забезпечення національної безпеки знайшла в Законі України від 19 червня 2003 р. “Про

основи національної безпеки України” [14], в якому МВС України визначено одним із суб’єктів забезпечення національної безпеки як однієї із найважливіших сфер державної політики України. При цьому вся їх діяльність щодо забезпечення національної безпеки має бути спрямована на захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, при якій забезпечується стабільний розвиток суспільства, своєчасне виявлення, відвернення і нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам [15].

Відповідно до Закону України “Про міліцію”, а також “Концепції розвитку органів внутрішніх справ України в XXI столітті” [5] основними їх завданнями щодо забезпечення національної безпеки України є:

1) забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів;

2) боротьба з організованою злочинністю: виявлення та припинення діяльності організованих злочинних груп, банд, інших злочинних формувань із міжрегіональними і міжнародними зв’язками, а також контрабандистськими групами, які спеціалізуються на наркобізнесі, встановлення їх корумпованих зв’язків в органах влади;

3) боротьба з економічною злочинністю в найбільш криміногенних і важливих для економіки України сферах, насамперед кредитно-фінансової та банківської;

5) боротьба з корупцією, білокомірцевою злочинністю;

6) боротьба з нелегальною міграцією;

7) боротьба з тероризмом та іншими формами екстремізму;

8) охорона суспільного порядку і забезпечення громадської і особистої безпеки;

9) участь у забезпечення екологічної безпеки (забезпечення карантинних заходів, режиму надзвичайного положення при катастрофах різного походження тощо);

10) участь у забезпеченні інформаційної безпеки;

11) участь у забезпеченні міжнародної безпеки (організація співробітництва з міжнародними організаціями з проблем національної безпеки, участь у миротворчих, рятувальних і гуманітарних операціях під егідою ООН, ОБСЄ).

Таким чином, у подальшому надійність і ефективність захисту життєво важливих інтересів України органами внутрішніх справ буде залежити: по-перше, від вироблення науково обгрунтованої концепції діяльності ОВС щодо забезпечення національної безпеки; по-друге, від створення ефективної системи гарантування національної безпеки і механізму її реалізації; по-третє, від розвитку законодавства в галузі національної безпеки і організаційно-правових засад функціонування ОВС; по-четверте, від підвищення управлінської діяльності органів державного управління щодо координації всіх суб’єктів національної безпеки з метою відвернення виявлення і усунення явних і потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз Україні.

Література:

1. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
2. Загуменна Ю. О. Особливості реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ України / Ю. О. Загуменна // Європейські перспективи. Право. – 2010. – 4. – С. 188–194.
3. Збірник нормативних актів України з питань правопорядку. – К. : МВС України, 1993. – 583 с.
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : навч. посіб. / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.
5. Концепція розвитку органів внутрішніх справ України в XXI столітті / за ред. Я. Ю. Кондратьєва. – К. : НАВСУ, 1999. – 27 с.
6. Національна безпека : навч. посіб. / Я. Й. Малик, О. І. Береза, М. Ф. Криштанович. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 280 с.
7. Національна безпека: нормативно-правові акти / упоряд. : Я. Й. Малик, О. І. Береза, М. Ф. Криштанович. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 556 с.
8. Пікуля Т. О. Правоохоронні органи України в механізмі держави : монографія / Т. О. Пікуля ; МВС України ; КНУВС ; Київськ. юрид. ін-т. – Тернопіль : Астон, 2005. – 199 с.
9. Положення про Міністерство внутрішніх справ України : розпорядження Президента України від 7 жовтня 1992 р. // Голос України. – 1992. – 20 жовт.
10. Проблеми забезпечення національної безпеки України на сучасному етапі державотворення : матеріали круглого столу (Київ, 21 жовт. 2010 р.) ; НАДУ при Президентові України ; за заг. ред. Г. П. Ситника. – К. : НАДУ, 2011. – 72 с.
11. Про затвердження положення про Міністерство внутрішніх справ України : Указ Президента України № 1138 від 17 жовтня 2000 р. // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 42. – Ст. 1774.
12. Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. № 456 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
13. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. // ВВР України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
14. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964 // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
15. Шляхи удосконалення системи державного управління забезпеченням національної безпеки України : навч. посіб. : у 2 ч. / Г. П. Ситник, А. В. Дацюк, Р. Р. Марутян [та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – Ч. 1. – 44 с.

Надійшла до редколегії 27.06.2013 р.