

А.В. Микитась,

*заступник начальника – начальник відділу кадрового забезпечення
Харківського міського управління ГУМВС України в Харківській області,
здобувач ХНУВС*

ОСОБЛИВОСТІ СТВОРЕННЯ, РЕОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЛІКВІДАЦІЇ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

З'ясовується зміст процедури створення, реорганізації та ліквідації органів внутрішніх справ. Аналізуються нормативно-правові акти з досліджуваного питання. Визначаються недоліки нормативного забезпечення процедури створення, реорганізації та ліквідації органів внутрішніх справ та надаються пропозиції щодо їх усунення.

Ключові слова: створення, реорганізація, ліквідація, структура, штатна чисельність, повноваження.

Дослідженням основних засад управління в органах внутрішніх справ, у тому числі вивченням питань організаційно-штатної роботи, займалися такі відомі науковці як С.М. Алфьоров, І.В. Арістова, В.Т. Білоус, О.М. Бандурка, В.М. Бесчастний, А.Т. Комзюк, В.В. Конопльов, Ю.Ф. Кравченко, А.М. Куліш, Н.П. Матюхіна, О.М. Музичук, В.І. Олефір, В.П. Петков, В.М. Плішкін, О.Ю. Синявська, А.А. Стародубцев, Т.О. Проценко, Х.П. Ярмак та інші. Однак особливості створення, реорганізації та ліквідації органів внутрішніх справ на сьогоднішній день детально не розкривається в наукових працях.

Метою даної статті є визначення порядку створення, реорганізації та ліквідації органів внутрішніх справ в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно: визначити зміст процедури створення, реорганізації та ліквідації органів внутрішніх справ; проаналізувати нормативно-правові акти з досліджуваного питання; визначити недоліки в чинному законодавстві та надати пропозиції щодо вдосконалення нормативного регулювання процедур створення, реорганізації та ліквідації органів та підрозділів внутрішніх справ.

Одним з основних складових елементів організаційно-штатної роботи в органах внутрішніх справ є діяльність уповноважених на те суб'єктів зі створення, реорганізації та ліквідації їх органів та підрозділів, формування та затвердження їх штатів та внесення змін до них. Така управлінська діяльність є основоположною, оскільки закладає фундамент для подальшого функціонування органів внутрішніх справ.

Перш ніж визначати порядок реалізації даного напрямку організаційно-штатної роботи доцільно дослідити його зміст, а саме з'ясувати в чому полягає сутність створення, реорганізації та ліквідації органів внутрішніх справ. Розглядати вказані поняття можна за допомогою наукових розробок

з питань утворення та функціонування органів виконавчої влади, різноманітним яких є органи внутрішніх справ.

Глумачний словник української мови визначає, що створювати – це: давати життя, існування чому-небудь, формувати що-небудь; виготовляти, робити що-небудь; будувати, споруджувати що-небудь; започатковувати існування чого-небудь, організовувати щось; засновувати; формувати, утворювати що-небудь; визначати, намічати що-небудь [1].

Створення органів внутрішніх справ як різновиду державного органу чи органу державної влади полягає в побудові певного, визначеного в законодавстві державно-владного суб'єкта, тобто інституту, якому держава довірила виконання покладених на неї завдань. Це має бути виокремлена і відносно самостійна частина (елемент) механізму держави, яка наділена юридично встановленими владними повноваженнями для здійснення визначених завдань, що безпосередньо пов'язані з реалізацією тієї чи іншої функції держави [2, с. 52]. Враховуючи вищевикладене процес створення органів внутрішніх справ полягає в першу чергу в наданні суб'єкту державного управління всіх характерних рис державного органу. А вже потім, враховуючи мету їх утворення та завдання, що перед ними ставляться, надавати їм специфічних ознак, характерних лише для них.

Процес створення органів та підрозділів внутрішніх справ полягає в започаткуванні та подальшій організації їх діяльності. Такий процес завжди спрямований на виконання певної мети, яка випливає з цілей діяльності Міністерства внутрішніх справ України в цілому. Органи та підрозділи внутрішніх справ створюються з метою кращого захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, ведення боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, охорони та оборони особливо важливих державних об'єктів.

Порядок утворення органів та підрозділів внутрішніх справ визначається порядком утворення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та рядом специфічних факторів, пов'язаних з особливостями їх функціонування. Конституція України закріпила, що Президент України утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади [3]. Тобто даний нормативний акт визначив за Президентом України основоположне право утворювати всі центральні органи виконавчої влади, у тому числі Міністерство внутрішніх справ України та визначати його структурні підрозділи. Крім того, законодавством визначено, що створення міністерства здійснюється з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також з урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади і недопущення дублювання повноважень [4]. Враховуючи те, що відповідно до Конституції України Кабінет Міністрів вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також здійснює заходи щодо забезпечення громадського порядку, бороть-

би зі злочинністю, то в нашій державі є необхідність функціонування органу державної влади, який безпосередньо буде виконувати зазначені завдання. Таким органом стало Міністерство внутрішніх справ України.

На сьогоднішній день організаційна структура Міністерства внутрішніх справ України визначені Законом України «Про загальну структуру та чисельність Міністерства внутрішніх справ України». До його структури входять:

- Міністерство внутрішніх справ України - центральний орган управління;

- державні департаменти у складі Міністерства внутрішніх справ України як урядові органи державного управління за окремими напрямками службової діяльності, визначеними Кабінетом Міністрів України;

- головні управління, управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, управління, відділи Міністерства внутрішніх справ України на транспорті;

- міські, районні управління та відділи, лінійні управління, відділи, відділення, пункти;

- підрозділи судової міліції;

- підрозділи місцевої міліції;

- з'єднання, військові частини, підрозділи, установи внутрішніх військ;

- навчальні заклади, науково-дослідні установи, підприємства та установи забезпечення [5].

Що стосується створення структурних підрозділів Міністерства внутрішніх справ України, то такий процес відбувається відповідно до Законів України «Про загальну структуру та чисельність Міністерства внутрішніх справ України», «Про міліцію», Указу Президента України від 06.04.2011 № 383/2011 Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України та ряду інших нормативно-правових актів. Однак необхідно відмітити, що всі вони відображають лише окремі аспекти створення органів та підрозділів внутрішніх справ. Детально ж ця процедура не передбачена жодним нормативно-правовим актом.

Указом Президента України від 06.04.2011 № 383/2011 Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України передбачено, що Міністр внутрішніх справ вносить Кабінету Міністрів України подання про утворення в межах загальної чисельності Міністерства і коштів, передбачених на його утримання, ліквідацію і реорганізацію органів внутрішніх справ як юридичних осіб, затверджує положення про них, їх структуру та штатний розпис, а також утворює, ліквідує, реорганізовує за погодженням з Кабінетом Міністрів України органи внутрішніх справ як структурні підрозділи апарату Міністерства, що не мають статусу юридичної особи. Даний нормативний акт закріплює за Міністром право створювати органи та підрозділи внутрішніх справ, але лише за участю Кабінету Міністрів України. Крім того, таке утворення не повинно виходити за межі структури та штатної чисельності, визначеної Законами України «Про загальну

структуру та чисельність Міністерства внутрішніх справ України» та «Про міліцію». Якщо ж Міністерству внутрішніх справ необхідно буде утворити структурні підрозділи поза визначеними структурою та штатною чисельністю, то необхідно спочатку у встановленому чинним законодавством порядку внести на розгляд Верховної Ради України законопроект про внесення змін до структури та чисельності Міністерства внутрішніх справ. Лише після прийняття змін можна вносити подання Кабінету Міністрів України щодо утворення таких органів.

Подібна процедура утворення органів та підрозділів внутрішніх справ, визначена й у проекті Закону України «Про поліцію», зареєстрованому у Верховній Раді України 03.07.2012 № 10688. Єдине, на що робиться акцент, якого не було раніше, це те, що навчальні заклади (крім вищих навчальних закладів) та установи поліції створюються, ліквідуються та реорганізуються наказами Міністра внутрішніх справ України. Крім того, визначено, що вищі навчальні заклади поліції створюються, ліквідуються та реорганізуються відповідно до законодавства про вищу освіту [6].

Більш детально порядок створення органів та підрозділів внутрішніх справ визначений в Інструкції з організаційно-штатної роботи в системі Міністерства внутрішніх справ України. У ній передбачено, що Міністерство внутрішніх справ чи його управління при виникненні необхідності в утворенні того чи іншого органу внутрішніх справ подають до Департаменту кадрового забезпечення МВС України відповідні пропозиції. До них обов'язково додається довідка-обґрунтування, в якій зазначається: підстави та мета створення, реорганізації або ліквідації; інформація про існуючі та заплановані обсяги службової діяльності, навантаження на працівників; місце дислокації, територія обслуговування (сфера, профіль діяльності) органу чи підрозділу; кількість ліжко-місць, місць (для медичних закладів, дитячих установ, готелів, гуртожитків, спеціальних приймальників та приймальників-розподільників); ліміт наповнення перемінним складом (для вищих навчальних закладів, училищ професійної підготовки, навчальних центрів); джерела утримання штатної чисельності [7]. Також надаються відповідні фінансові розрахунки.

Крім того, у вказаній Інструкції крім Кабінету Міністрів України та Міністерства внутрішніх справ України визначаються повноваження й інших суб'єктів уповноважених створювати органи та підрозділи внутрішніх справ. Зокрема начальнику Головного управління внутрішніх військ МВС України надано право щодо створення, реорганізації та ліквідації відповідно до законодавства управлінь територіальних командувань, військових частин, установ та закладів внутрішніх військ. Начальником Департаменту Державної служби охорони при МВС створюються, реорганізуються та ліквідуються (з поданням копій наказів відповідно до ДКЗ МВС та управлінь, відділів кадрового

забезпечення ГУМВС, УМВС): підрозділи, безпосередньо підпорядковані Департаменту Державної служби охорони - за погодженням з Департаментом кадрового забезпечення МВС; підрозділи, підпорядковані управлінням, відділам Державної служби охорони при ГУМВС, УМВС. Начальниками головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на залізницях створюються, реорганізуються та ліквідуються органи і підрозділи, підпорядковані ГУМВС, УМВС, міським і лінійним управлінням, які передбачені примірною структурою органів внутрішніх справ, за винятком органів і підрозділів, право створення, реорганізації та ліквідації яких надано вказаною Інструкцією іншим посадовим особам. Копії відповідних наказів (або витяги з наказів) подаються до Департаменту кадрового забезпечення МВС [7].

Як бачимо, дана Інструкція не відповідає Указу Президента України від 06.04.2011 № 383/2011 «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України», де визначено, що суб'єктами утворення органів та підрозділів внутрішніх справ є лише Кабінет Міністрів України та Міністр внутрішніх справ. Повноваження начальників Головного управління внутрішніх військ, Департаменту Державної служби охорони головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на залізницях щодо утворення підрозділів внутрішніх справ зазначеним Указом не передбачені. Оскільки Указ Президента України має вищу юридичну силу ніж Наказ Міністерства внутрішніх справ України, то положення Інструкції з організаційно-штатної роботи в системі Міністерства внутрішніх справ України, затвердженої Наказом МВС України від 17.12.2009 року № 530 необхідно привести у відповідність до вищезазначеного Указу.

Так, необхідно закріпити положення про те, що органи та підрозділи внутрішніх справ, які мають статус юридичної особи, а також підрозділи апарату Міністерства внутрішніх справ, що не мають такого статусу, утворюються Міністром внутрішніх справ України за погодженням з Кабінетом Міністрів України. Усі інші органи та підрозділи внутрішніх справ утворюються Міністром внутрішніх справ. Створення підрозділів внутрішніх військ та Державної служби охорони здійснюється за поданням начальника департаменту чи управління. Органи та підрозділи, підпорядковані ГУМВС, УМВС, міським і лінійним управлінням, які передбачені примірною структурою органів внутрішніх справ, за винятком органів і підрозділів, право створення, реорганізації та ліквідації яких надано іншим суб'єктам, утворюються за поданням начальника відповідного головного управління та управління МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві, Севастополі та на залізницях.

Про створення органу чи підрозділу внутрішніх справ видається Наказ Міністерства внутрішніх справ України. Так, на сьогоднішній день в Україні діють такі накази, якими було утворено певні підрозділи: Наказ МВС

України від 19.11.2003 № 1390 «Про затвердження Положення про спеціальний підрозділ судової міліції Грифон», від 09.08.2012 № 691 «Про затвердження Положення про Експертну службу Міністерства внутрішніх справ України», від 11.11.2010 № 550 «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України», від 14.02.2008 № 62 «Про затвердження Положення про вищі навчальні заклади МВС» та інші.

Що стосується реорганізації органів державної влади, у тому числі органів внутрішніх справ, то під нею необхідно розуміти перетворення, перебудову, зміну структури та функцій установ, організацій тощо [8]. Тобто реорганізація органів та підрозділів внутрішніх справ проявляється у внесенні змін до їх функціонального призначення, організаційної структури, штатного розпису, тощо. Процес реорганізації є досить подібним з утворенням органів та підрозділів внутрішніх справ, оскільки в обох випадках з'являється новий суб'єкт управлінських відносин. Відмінність даної процедури від створення органу, перш за все, полягає в тому, що у випадку реорганізації новий орган утворюється шляхом перетворення (злиття, приєднання, поділу, виділу, перетворення) вже існуючого. А у випадку створення орган з'являється «з нічого».

Процедура реорганізації органів та підрозділів внутрішніх справ є досить подібною до їх створення. Зокрема суб'єктами, уповноваженими їх реорганізовувати, є, як і в попередньому випадку Кабінет Міністрів України та Міністр внутрішніх справ України. Впливати на процес реорганізації органів та підрозділів внутрішніх справ можуть начальники Департаменту державної служби охорони, Головного управління внутрішніх військ, головних управлінь та управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі та на залізницях.

Реорганізація органів та підрозділів внутрішніх справ повинна відбуватися таким чином, щоб не виходити за межі структури та штатної чисельності, визначеної Законом України «Про загальну структуру та чисельність Міністерства внутрішніх справ України» та іншими нормативно-правовими актами.

У сучасній правовій науці розрізняють декілька форм реорганізації органів державної влади, у тому числі органів внутрішніх справ. Відповідно до цивільно-правового підходу така реорганізація може відбуватися шляхом злиття, поділу, приєднання, виділення чи перетворення.

Крім загальноприйнятої класифікації форм реорганізації органів та підрозділів внутрішніх справ, можна виділити ще чотири види реорганізації. За значенням для подальшого функціонування органів внутрішніх справ можна виділити функціональну, структурну, організаційну та змішану реорганізацію.

Функціональна реорганізація має місце в тому випадку, коли змінюється лише напрямок діяльності органу чи підрозділу внутрішніх справ. При цьому функції органу можуть бути змінені як повністю так і частково.

Структурна реорганізація має місце при зміні штатної чисельності чи штатного розпису певного органу. Така форма зустрічається при об'єднанні підрозділів з однаковими функціями та однаковими організаційними формами.

Організаційна форма реорганізації полягає в зміні статусу органу внутрішніх справ, організаційних засад його діяльності. Прикладом такої форми реорганізації є перетворення Управління Міністерства внутрішніх справ на Головне управління Міністерства внутрішніх справ. У даному випадку функції та структура органу не змінюються, але орган набуває нового статусу.

Змішана форма реорганізації органів та підрозділів внутрішніх справ має місце при поєднанні функціональної та структурної реорганізації, структурної та організаційної, функціональної та організаційної, або усіх разом. Прикладом такої форми є об'єднання районного та міського відділів внутрішніх справ. Також сюди можна віднести об'єднання відділу кадрового забезпечення з психологічною службою.

Що стосується ліквідації органів та підрозділів внутрішніх справ, то вона відбувається в тому випадку, коли відпала необхідність у їх функціонуванні. На сьогоднішній день порядок ліквідації органів внутрішніх справ чітко не передбачений жодним нормативно-правовим актом. Дана процедура здійснюється зазвичай тим самим суб'єктом, який і утворив даний підрозділ. Вона розпочинається з видачі нормативно-правового акту, в якому буде визначено підстави для ліквідації та строки проведення процедури. У цьому ж або іншому акті має бути визначено склад ліквідаційної комісії та її повноваження.

При реалізації своїх повноважень ліквідаційна комісія повинна, дотримуючись вимог чинного законодавства, вирішити питання щодо звільнення працівників або переведення їх на посади в інші органи чи підрозділи, закрити всі фінансові рахунки (якщо такі велися), а також вирішити долю майна даного органу. За результатами роботи ліквідаційної комісії видається акт (висновок).

Проаналізувавши нормативно-правові акти з питань створення, реорганізації та ліквідації органів та підрозділів внутрішніх справ, затвердження штатів та внесення змін до них, можна зробити висновок, що ці питання лише частково закріплені на законодавчому рівні. Всі інші положення закріплені в підзаконних нормативно-правових актах. На нашу думку, з метою систематизації законодавства та вдосконалення організаційно-штатної роботи в органах внутрішніх справ доцільно норми щодо створення, реорганізації чи ліквідації органів і підрозділів внутрішніх справ, затвердження та зміни їх штатів, повноваження суб'єктів, уповноважених вчиняти такі дії, та порядок їх реалізації закріпити на законодавчому рівні.

Література:

1. Тлумачний словник української мови Lingvo Online [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lingvo.ua/uk/Interpret/uk/створювати>.
2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
3. Конституція України: Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – ст. 141.
4. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI// Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, N 38, Ст.385.
5. Про загальну структуру та чисельність Міністерства внутрішніх справ України: Закон України від 10.01.2002 № 2925-III// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. - № 16. – Ст.115.
6. Проект Закону України «Про поліцію» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=43877
7. Про нормативне забезпечення організаційно-штатної роботи: Наказ МВС України від 17.12.2009 року № 530
8. Советский энциклопедический словарь / [Гиляров М. С., Гусев А. А., Кнунянц И. Л. и др.] ; гл. ред. А. М. Прохоров. – 2-е изд. – М. : Сов. энцикл., 1983. – 896 с.

Микитась А.В. Особенности создания, реорганизации и ликвидации органов внутренних дел. – Статья.

Выясняется содержание процедуры создания, реорганизации и ликвидации органов внутренних дел. Анализируются нормативно-правовые акты по исследуемому вопросу. Определяются недостатки нормативного обеспечения процедуры создания, реорганизации и ликвидации органов внутренних дел и предоставляются предложения по их устранению.

Ключевые слова: создание, реорганизация, ликвидация, структура, штатная численность, полномочия.

Mykytas A.V. Features of the establishment, reorganization and liquidation of the organs of internal affairs. – Article.

We explain the meaning of procedures of establishment, reorganization and liquidation of the organs of internal affairs. Legal acts about researched questions are analyzed. Deficiencies of organs' creation, reorganization and liquidation procedures regulatory are identified and suggestions for their elimination are provided.

Keywords: creation, reorganization, liquidation, structure, staffing level, powers.