



Олександр Ільченко,
викладач кафедри права
Сумського державного університету

УДК 342.9

Актуальні питання щодо визначення поняття та загальної структури органів внутрішніх справ

Напрямок правоохоронної діяльності є відображенням внутрішньої політики держави, здійснення якої, згідно з Конституцією, покладено на Кабінет Міністрів України.

Потреби суспільства та інтереси держави у правоохоронній сфері перетинаються, оскільки забезпечення законності та правопорядку становить одну з основних функцій держави та є запорукою стабільності суспільства. Держава, як і суспільство, заінтересована у громадському спокої, впорядкованості внутрішніх державних відносин.

Важливою гарантією правопорядку та законності є правоохоронна діяльність держави, яка здійснюється через систему органів внутрішніх справ [1, с. 197].

ОВС є частиною органів державної виконавчої влади і посідають одне з центральних місць в системі правоохоронних органів, оскільки виконують найбільший обсяг робіт, пов'язаних з попередженням, виявленням, припи-

ненням і розкриттям злочинів та інших правопорушень.

Всю систему органів внутрішніх справ України очолює Міністерство внутрішніх справ. Воно реалізовує державну політику у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, захисту об'єктів права власності, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, безпеки дорожнього руху, громадянства, імміграційної та паспортної роботи, протидії незаконній міграції тощо [2, с. 187].

Поняття ОВС досить часто вживається як у нормативно-правових актах, так і в науковій літературі, але, на жаль, на цей час не існує жодного законодавчого акта, в якому містилося б легальне визначення поняття ОВС та їх загальної структури.

Метою цієї статті є проведення аналізу чинного законодавства та юридичної літератури, щодо визначення

поняття та загальної структури органів внутрішніх справ.

Питання, що пов'язані з визначенням поняття «ОВС» та їх структури, були розглянуті у працях таких вчених, як: О. М. Бандурки, В. І. Курила, А. М. Куліша, В. В. Копейчикова, М. І. Мельника, О. С. Захарова, Р. В. Баранніка, Д. В. Приймаченка, І. В. Арістової, Р. А. Калюжного, Т. О. Коломoeць, В. М. Гаращука, Н. П. Матюхіної, А. Т. Комзюка, О. В. Негодченка, В. С. Гуславського, В. В. Конопльова, та інших.

На думку останнього, ОВС – це правоохоронні органи державної виконавчої влади, підпорядковані Міністерству внутрішніх справ України, що забезпечують дотримання законності і правопорядку, боротьбу зі злочинністю, а також захист від протиправних посягань здоров'я, прав та свобод громадян, власності, навколишнього середовища, інтересів суспільства та держави.

Він вважає, що систему ОВС України становлять:

- міліція, діяльність якої регламентована Законом України «Про міліцію»;
- слідчі підрозділи органів внутрішніх справ, які здійснюють свою діяльність на основі норм Кримінально-процесуального кодексу;
- підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю, створені на підставі Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»;
- внутрішні війська, які функціонують на основі норм Закону України «Про внутрішні війська»;
- підрозділи паспортної, міграційної та реєстраційної служби тощо [2, с. 197, 198].

Розглянувши вищезазначене визначення, на нашу думку, зовсім не зрозуміло, чому автор відокремлює поняття «міліція» від переліку тих підрозділів, які входять до її структури.

І. В. Арістова вважає, що ОВС слід розглядати, як: по-перше, складовою

частиною органів державної влади, а саме державних органів виконавчої влади; по-друге, складову частину правоохоронних органів держави. Правоохоронна діяльність визначається правоохоронною функцією держави, здійснюється у межах правоохоронних відносин і повинна відповідати їх принципам. Тобто, ОВС України повинні спрямовувати свою управлінську діяльність на одночасне удосконалювання як системи органів державної влади в цілому, так і системи правоохоронних органів, зокрема [3, с. 219].

Звертаючись до спеціальної літератури, знаходимо доктринальне визначення «ОВС» як автономно діючої структури (складного елементу, підсистеми) у системі ОВС із визначеним правовим статусом, що самостійно вирішує певні питання соціального управління (де за організаційно-правовим статусом ОВС поділяються на відділення, відділи, управління, головні управління, міністерство) [4, с. 16].

Російський адміністративіст Д. Н. Бахрах наголошує, що поняття «внутрішні справи» охоплюють заходи із захисту всіх і кожного від загроз, створюваних злочинними та іншими протиправними посяганнями, і поширюються на сфери забезпечення особистої, дорожньої, інколи державної та економічної, а також деяких інших видів безпеки особи, суспільства і держави» [5, с. 11].

У статті 1 Закону України «Про міліцію» законодавець визначає, що міліція в Україні – державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. У нормах цього ж Закону визначено основні завдання міліції, принципи її діяльності та структуру.

У статті 9 Закону України «Про міліцію» передбачається залучення

до виконання завдань міліції інших працівників ОВС:» до виконання завдань з охорони громадського порядку, громадської безпеки і боротьби зі злочинністю в порядку, встановленому чинним законодавством, можуть залучатись інші працівники органів внутрішніх справ, військовослужбовці внутрішніх військ. На них, а також на курсантів, слухачів, ад'юнктів, інших атестованих працівників, у тому числі й викладацького складу навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України, поширюються права й обов'язки, гарантії правового і соціального захисту та відповідальність працівників міліції.

Ці ж права, обов'язки, відповідальність та гарантії правового і соціального захисту поширюються також на працівників органів внутрішніх справ, які добровільно виконують завдання з охорони громадського порядку, громадської безпеки або до службових обов'язків яких належить виконання зазначених завдань» [6].

Враховуючи вищезазначену норму закону, можна дійти висновку, що поняття «ОВС» та «міліція» не є тотожними. ОВС є більш широке поняття, а міліція є їх складовим елементом. Поняття «ОВС» та їх структуру законодавцем в цьому Законі не визначено, незрозуміло, які саме інші працівники та яких органів можуть залучатися до виконання завдань, які стоять перед міліцією.

У статті 7 Закону України «Про міліцію» вказано, що міліція є єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, виконує адміністративну, профілактичну, оперативнорозшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції [6].

Відповідно до переліку підрозділів, що входять до єдиної системи органів міліції, який зазначений у цій статті, можна дійти висновку, що підрозділи внутрішніх військ МВС

України до структури міліції не входять, а є окремою складовою ОВС, які безпосередньо підпорядковані МВС України.

Згідно зі статтею 1 Закону України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» внутрішні війська входять до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначені для охорони та оборони важливих державних об'єктів, перелік яких устанавлюється Кабінетом Міністрів України, а також для участі в охороні громадського порядку та боротьби зі злочинністю» [7].

Отже, на нашу думку, не зовсім зрозуміло: чому законодавець визначає міліцію як єдину систему, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, адже ВВ МВС України не відносяться до системи органів міліції, але входять у структуру МВС.

У розділі I Положення «Про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ» зазначено, що до рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ належать особи, які перебувають у кадрах Міністерства внутрішніх справ і яким присвоєно спеціальні звання, встановлені законодавством [8].

На підставі викладеного, ми доходимо висновку, що до складу ОВС можна віднести всі органи, які підпорядковані МВС.

ВВ МВС, як ми вже зазначали, також входять до структури МВС, а отже, і до ОВС. Працівники ВВ перебувають у кадрах Міністерства внутрішніх справ, але мають статус військовослужбовців, яким присвоюються не спеціальні, а військові звання. Вищевказану норму можна розуміти неоднозначно, адже зовсім незрозуміло: чи відносити ВВ МВС України до структури ОВС чи ні.

У підзаконному нормативно-правовому акті, який визначає організацію діяльності військово-лікарської комісії у системі МВС України у мир-

ний та воєнний час в ОВС і внутрішніх військах МВС України, під «ОВС» розуміють «МВС України, головні управління МВС України в Криму, м. Києві та Київській області, Управління МВС України в областях, м. Севастополі та на транспорті, їх міські, районні та лінійні відділи (управління), підрозділи, установи, навчальні заклади і науково-дослідні установи, що становлять єдину систему МВС України» [9].

Ще в 1996 році Концепцією розвитку МВС України було зазначено про необхідність прийняття Закону України «Про ОВС».

У Концепції розвитку МВС, затвердженій постановою КМ України від 24.04.1996 р. № 456 зафіксовано факт, що до цього часу «немає законодавчого визначення поняття «органи внутрішніх справ», їхніх завдань та повноважень, структурної побудови системи МВС та інших умов їхньої діяльності» [10].

11 січня 2008 року, народним депутатом ВР України Г. Г. Москалем було внесено на розгляд Верховної Ради України проект Закону «Про органи внутрішніх справ України». Цей законопроект визначав правові та організаційні засади діяльності органів внутрішніх справ України, їх завдання, функції, загальну структуру, систему кадрового, фінансового та ресурсного забезпечення, правового та соціального захисту працівників органів внутрішніх справ.

У ньому зазначено, що органи внутрішніх справ України – це єдина система органів державної влади, що підпорядковуються Міністру внутрішніх справ України, на які Конституцією України і законами України покладені функції забезпечення правопорядку, громадської безпеки, цивільного захисту населення, охорони державного кордону та контролю за окремими сферами соціальної організації суспільства» [11].

Згідно з цим проектом структура органів внутрішніх справ України

будується за територіально-функціональним принципом, а також централізму, ієрархічності та складається з:

- Міністерства внутрішніх справ України – центрального органу виконавчої влади;

- територіальних органів внутрішніх справ України;

- органів внутрішніх справ на транспорті;

- навчальних та науково-дослідних закладів і установ.

Автором законопроекту визначено систему та поняття органів внутрішніх справ України. На його думку, до структури ОВС мають входити:

Національна міліція, яка визначена як система озброєних служб та підрозділів органів внутрішніх справ України, головним завданням яких є забезпечення громадського порядку, виявлення, припинення, попередження і розкриття злочинів та адміністративних правопорушень.

Національна гвардія – система частин та військових з'єднань, основним завданням яких є охорона й оборона важливих об'єктів, участь в охороні громадського порядку, а також виконання інших завдань, що вимагають постійної оперативної готовності та підвищеної мобільності.

Державна прикордонна служба – система озброєних служб та підрозділів органів внутрішніх справ України, які виконують завдання з охорони державного кордону України та контролю за в'їздом і виїздом іноземців з території нашої держави.

Державна прикордонна міліція – система озброєних служб та підрозділів органів внутрішніх справ, які виконують завдання з контролю за в'їздом та виїздом громадян України, іноземців та осіб без громадянства, забезпечують припинення порушень, попередження і розкриття злочинів на території контрольно-пропускних пунктів та прилеглих до них територій.

Державна служба пожежної безпеки та порятунку – система служб

та підрозділів органів внутрішніх справ України, основними завданнями якої є протипожежний та цивільний захист населення, проведення рятувальних робіт під час стихійного лиха та катастроф.

Антикорупційне бюро – державна правоохоронна установа, яка діє в системі органів внутрішніх справ України, викриває та розслідує правопорушення, вчинені особами, назначеними в пункті 1 статті 3 Закону України «Про протидію корупції».

Державна служба з питань міграції – система служб та підрозділів органів внутрішніх справ України, головним завданням якої є здійснення контролю за законністю міграції та забезпеченням дотримання паспортно-реєстраційного режиму [11].

Зазначений проект Закону України «Про органи внутрішніх справ України» так і не був прийнятий ВР України. Звичайно, на нашу думку, він містить значні недоліки, а саме, створення Єдиної правоохоронної системи, до якої входять більшість правоохоронних органів, які регулюють та контролюють майже всі сфери діяльності суспільства, та підпорядковані Міністру внутрішніх справ України, а МВС є центральним керівним органом виконавчої влади, який здійснює координацію діяльності цих органів. Надання таких повноважень Єдиному органу державної влади може призвести до узурпації влади та порушення конституційних норм щодо забезпечення прав та свобод громадян нашої держави, та суперечить загальноєвропейським нормам у сфері дотримання прав та свобод людини.

Враховуючи викладене, слід також зазначити і позитивні аспекти цього Законопроекту, авторами якого, вперше в законотворчій діяльності держави, було зроблено спробу визначити легальне поняття ОВС, правові та організаційні засади їхньої діяльності, їхньої завдання, функції, загальну структуру, систему кадрового, фінансового

та ресурсного забезпечення, правового та соціального захисту працівників органів внутрішніх справ.

На нашу думку, прийняття такого закону дасть змогу однозначно застосовувати правові норми стосовно діяльності ОВС та сприяє ефективному функціонуванню правоохоронної системи нашої держави, але за умови його доопрацювання стосовно визначення структури ОВС.

У підсумку, ми пропонуємо традиційний підхід щодо визначення поняття ОВС, взявши за основу відповідні поняття, які притаманні МВС як центральному органу системи виконавчої влади України. Отже, органами внутрішніх справ є озброєні органи, що входять до системи державної виконавчої влади та безпосередньо підпорядковані Міністерству внутрішніх справ, забезпечують дотримання законності і правопорядку, боротьби зі злочинністю, захищають життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, забезпечують охорону та оборону важливих державних об'єктів, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань.

До системи ОВС, на нашу думку, слід віднести органи, які безпосередньо підпорядковані МВС, а саме:

1. Система органів міліції, діяльність яких регламентована Законом України «Про міліцію», до якої входять:

- кримінальна міліція;
- міліція громадської безпеки;
- транспортна міліція;
- державна автомобільна інспекція;
- міліція охорони;
- судова міліція;
- спеціальна міліція;
- внутрішня безпека.

2. Внутрішні війська МВС України, які функціонують на основі норм Закону України «Про внутрішні війська».

Для забезпечення громадського порядку на об'єктах і територіях, які

мають особливе народногосподарське значення або постраждалих від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи, Міністерством внутрішніх справ України з дозволу Кабінету Міністрів України можуть створюватися спеціальні підрозділи міліції.

Зроблений аналіз дає нам підстави стверджувати, що в нормативно-правових актах України часто вживається поняття «ОВС», але легальне його

визначення відсутнє та не існує законодавчого переліку таких органів, що і є причиною неоднозначного розуміння та використання цього терміна як науковцями, так й іншими особами, що займаються правозастосовною діяльністю. Вважаємо, що, для вирішення цієї проблеми на законодавчому рівні, необхідно визначити основні поняття, перелік та структуру ОВС, їхні задачі та функції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Захарова О. С.* Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : [підруч.] / О. С. Захарова, В. С. Ковальський, В. С. Лукомський. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.
2. *Бараннік Р. В.* Судові, правоохоронні та правозахисні органи України : [навч. посіб.] / Р. В. Бараннік. – К. : Дакор, КТН, 2008. – 348 с.
3. *Арістова І. В.* Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / І. В. Арістова. – Харків, 2007. – 476 с.
4. *Лисюченко В. П.* Управління органами внутрішніх справ : [довідник] / В. П. Лисюченко, В. С. Цимбалюк, М. В. Гуцолук. – К. : УАВС, 1996.
5. *Бахрах Д. Н.* Административное право России : [учеб. для вузов] / Д. Н. Бахрах. – М. : ВЕК, 1997. – 355 с.
6. *Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-ХІІ* // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 4. – С. 20.
7. *Про внутрішні війська МВС України: Закон України від 26 березня 1992 р. № 2236-ХІІ* // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29. – С. 397.
8. *Про затвердження Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ: Постанова КМ України від 29 липня 1991 р. № 114:* <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/114-91-n>
9. *Про затвердження Положення про військово-лікарську експертизу та медичний огляд в органах внутрішніх справ і військах внутрішньої та конвойної охорони МВС України: Наказ МВС від 17 липня 1995 р. № 488:* <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0308-95>
10. *Про концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ: Постанова КМ України від 24 квітня 1996 р. № 456:* <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/456-96-n>
11. *Про органи внутрішніх справ України: проект Закону від 11 січня 2008 р.* <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/72281>

Гльченко О. В. Актуальні питання щодо визначення поняття та загальної структури органів внутрішніх справ

У статті, на основі чинного законодавства, юридичної літератури та теоретичних положень науки адміністративного права, проведено правовий аналіз щодо визначення поняття та загальної структури органів внутрішніх справ. Запропоновано авторське визначення поняття ОВС та їх структури.

Ключові слова: органи внутрішніх справ, міліція, правоохоронні органи, правоохоронна діяльність, структура, адміністративно-правова діяльність, правопорядок.

Ильченко А. В. Актуальные вопросы определения понятия и общей структуры органов внутренних дел

В статье, на основании действующего законодательства, юридической литературы и теоретических положений науки административного права, проведен анализ касательно определения понятия и общей структуры органов внутренних дел. Предложено авторское определение понятия ОВД и их структуры.

Ключевые слова: органы внутренних дел, милиция, правоохранительные органы, правоохранительная деятельность, структура, административно-правовая деятельность, правопорядок.

Ilchenko O. Current issues concerning the definition and the overall structure of the Interior

In this paper, based on current legislation, legal literature and theoretical principles of administrative law science, conducted a legal analysis regarding the definition and the overall structure of the Interior. The author definition of ATS and their structure.

Key words: police, law enforcement, structure, administrative and legal activities, law and order.