

джені Постановою Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1995 р. № 592. 18. Косецов В. О., Бінько І. Ф. Національна безпека України: проблеми та шляхи реалізації пріоритетних національних інтересів: Монографія. Серія «Національна безпека». Вип. 1. К., 1996. 19. Пирожков С. Селиванов В. Національна безпека України: сучасне розуміння // Вісник Академії Наук України. 1992. № 9. 20. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г., Кузнецов С. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 2001.

*Надійшла до редколегії 12.02.07*

*І. І. Дзюба*

## **СУТНІСТЬ ТА МІСЦЕ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

Належне забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб нерозривно пов'язане з підвищенням ефективності діяльності правоохоронних органів, зокрема, органів внутрішніх справ, діяльність яких організується і координується Міністерством внутрішніх справ (далі – МВС) України. Особливий правовий статус МВС, який, в першу чергу, визначається колом специфічних завдань та функцій, що на нього покладені, обумовлює необхідність з'ясування його сутності та призначення у системі органів виконавчої влади.

Питання щодо місця міністерств у системі органів виконавчої влади були предметом досліджень В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, Л. В. Коваля, І. Б. Коліушка, В. К. Колпакова та ін. Однак сутність та місце саме МВС у системі органів виконавчої влади спеціально не вивчалися, в існуючих наукових працях ці питання досліджувалися фрагментарно або в рамках ширшої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу, як наслідок, необхідні для практики наукові розробки цих питань переважно відсутні. Крім того, демократизація України, використання світових стандартів захисту прав і свобод людини та громадянина, прагнення України стати повноправним учасником світової спільноти, з одного боку, та надзвичайна важливість організаційної і координаційної діяльності МВС, гостра проблема оновлення та удосконалення його нормативної бази, з іншого, роблять наукові дослідження сутності та призначення МВС України у системі органів виконавчої влади надзвичайно актуальними і суспільно значущими.

Отже, основною метою цієї статті є удосконалення теоретичних та правових засад діяльності МВС України. Для її досягнення необхідно вирішити такі основні завдання: розглянути існуючі в науковій літературі думки вчених щодо сутності органів виконавчої влади в цілому і такого їх різновиду як міністерства, зокрема, визначити їх загальні ознаки; сформулювати поняття та визначити особливості МВС як центрального органу виконавчої влади;

надати пропозиції щодо реформування МВС та удосконалення його діяльності.

Згідно зі ст. 6 Конституції України, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [1]. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Серед органів державної влади важливе місце посідають органи виконавчої влади, які є основним суб'єктом адміністративного права. Органи виконавчої влади багато в чому відрізняються від органів законодавчої та судової влади своїм цільовим призначенням, функціями, характером діяльності, порядком утворення окремих органів та взаємовідносинами між різними органами, складом службовців та порядком заміщення ними посад, формами та методами здійснення своїх повноважень. Кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, виступає носієм відповідних повноважень владного характеру.

Вчені визначають органи виконавчої влади як: 1) організацію, яка є частиною державного апарату, має певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, утворюється у порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, володіє певними методами роботи, наділена повноваженнями виступати за дорученням держави і покликана у порядку виконавчої діяльності здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю [2, с. 61]; 2) носій державної виконавчої влади, що реалізує свою компетенцію в закріпленій сфері державного управління і має юридичний (нормативно зафіксований) статус органу державної виконавчої влади [3, с. 92]; 3) органи, які перебувають між собою у різноманітних зв'язках та відносинах і виконують основні завдання й функції держави шляхом здійснення повсякденної й оперативної владно-організуючої діяльності [4, с. 54], тощо.

На нашу думку, органи виконавчої влади доцільно визначити як самостійний вид органів державної влади, призначенням яких, згідно з конституційним принципом поділу державної влади, є здійснення виконавчої влади і які у зв'язку з цим реалізують свою владну компетенцію у відповідній сфері державного управління та статус яких як органів виконавчої влади закріпленій нормативно.

Органи виконавчої влади є численними та різноманітними. У науковій літературі пропонуються різні критерії їх класифікації, одним із яких є їх поділ залежно від територіального масштабу діяльності [2–4 та ін.]. Саме за цим критерієм прийнято розрізняти такі органи виконавчої влади як центральні, органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, міжтериторіальні, місцеві [2, с. 62].

Предметом цієї статті є визначення сутності та місця МВС серед інших центральних органів виконавчої влади. Слід зазначити, що в деяких нормативних актах здійснено спробу сформулювати поняття центральних органів виконавчої влади. Так, наприклад, в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» центральні органи виконавчої влади визначено як групу підвідомчих Уряду органів виконавчої влади, щодо яких ключові установчі та кадрові питання вирішуються Президентом України відповідно до його конституційно визначених повноважень [5]. Однак, після внесення до Конституції України відповідних змін, які стали наслідком конституційної реформи, таке визначення втратило свою актуальність, оскільки, відповідно до ст. 114 Основного закону, члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України.

Одними із центральних органів виконавчої влади є міністерства, під якими ми розуміємо органи виконавчої влади, що забезпечують впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності, очолюються міністрами, які особисто відповідають за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовують і координують здійснення міністерствами заходів з питань, віднесених до їх відання.

До загальних ознак міністерства як центрального органу виконавчої влади можна віднести такі: формування (впровадження, реалізація) державної політики у визначеній сфері діяльності; підпорядкування Кабінету Міністрів України; фінансування з державного бюджету; видання наказів, в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства, організація і контроль їх виконання; є єдиноначальним органом, який очолює міністр (керівник), що призначається Верховною Радою України, як правило, за поданням Прем'єр-міністра України.

Слід зазначити і те, що на даний момент більшість положень про міністерства як центральні органи виконавчої влади затверджені відповідними указами Президента. Однак, беручи до уваги, що у ч. 2 ст. 120 Конституції України зазначено, що організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України, в подальшому є необхідним прийняття відповідних законодавчих актів.

На нашу думку, МВС, як центральний орган виконавчої влади, необхідно визначити як підвідомчий Кабінету Міністрів України орган, що формує та реалізує державну політику у сфері охорони та захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, боротьби із правопорушеннями, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки.

Сутність та призначення МВС України у системі органів виконавчої влади визначається, в першу чергу, колом завдань та функцій, які воно виконує. Так, відповідно до п. 3 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого Указом Президента України № 1138 від 17 жовтня 2000 р. основними завданнями МВС України є: організація і координація діяльності органів внутрішніх справ щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки; участь у розробленні та реалізації державної політики щодо боротьби із злочинністю; забезпечення запобігання злочинам, їх припинення, розкриття і розслідування, розшук осіб, які вчинили злочини, вжиття заходів до усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень; організація охорони та оборони внутрішніми військами особливо важливих державних об'єктів; забезпечення реалізації державної політики з питань громадянства; забезпечення проведення паспортної, реєстраційної та міграційної роботи; організація роботи, пов'язаної із забезпеченням безпеки дорожнього руху; здійснення на договірних засадах охорони майна всіх форм власності; визначення основних напрямів удосконалення роботи органів внутрішніх справ, надання їм організаційно-методичної та практичної допомоги; забезпечення додержання законності в діяльності осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, працівників і військовослужбовців системи Міністерства; підготовка органів внутрішніх справ та внутрішніх військ для інтеграції України до Європейського Союзу [6].

На нашу думку, наведені завдання потребують певного уточнення. По-перше, беручи до уваги те, що МВС є найвищим органом у системі управління органами внутрішніх справ, у зв'язку з чим виконує координуючі, контролюючі, організаційні та забезпечуючі функції, то навіть таке завдання як «здійснення на договірних засадах охорони майна всіх форм власності» необхідно викласти в іншій редакції: «забезпечення здійснення підпорядкованими органами (підрозділами, службами) охорони майна всіх форм власності на договірних засадах», оскільки МВС безпосередньо охорону майна не здійснює. По-друге, використаний у формулюванні завдань термін «громадянин» необхідно замінити на «фізичні та юридичні особи», оскільки він має чітке законодавче визначення, а отже звужує сферу охорони і захисту суб'єктів правовідносин. По-третє, із буквального розуміння формулювання деяких завдань МВС можна зробити висновок, що воно забезпечує (організує, координує) діяльність лише щодо боротьби із злочинами, як наслідок, інші правопорушення залишаються поза його увагою. Тому вважаємо доцільним термін «злочини» замінити на «правопорушення», який є ширшим за змістом. По-четверте, пе-

реалік завдань МВС необхідно доповнити і такими, як: організація та забезпечення надання підпорядкованими йому підрозділами адміністративних послуг; організація та координація кадрової роботи; організація участі персоналу органів внутрішніх справ у наданні соціальної та правової допомоги фізичним та юридичним особам в межах, встановлених законодавством, допомоги у реалізації їх законних прав та інтересів; забезпечення виконання адміністративних стягнень.

У п. 4 цього ж Положення визначено функції МВС України, які, на нашу думку, також потребують певного доопрацювання. Зокрема, кожна з перерахованих функцій повинна починатися словами «організація...», «забезпечення...», «координація...», «контроль...» та іншими словами, які будуть підкреслювати статус МВС як найвищого органу управління в своїй системі. Деякі із наведених функцій дублюють одна одну, оскільки стосуються одних і тих самих напрямків діяльності, наприклад, роботи з персоналом, боротьби з правопорушеннями та ін. Тому пропонуємо до функцій МВС віднести такі: забезпечення здійснення єдиної політики в галузі побудови і розвитку системи МВС; забезпечення виконання органами внутрішніх справ покладених на них завдань та функцій за всіма напрямками службової діяльності; організація та здійснення загальнодержавних, міжрегіональних і міжнародних заходів боротьби із правопорушеннями; інформаційне обслуговування всіх ланок системи органів внутрішніх справ; представництво інтересів системи органів внутрішніх справ у центральних органах виконавчої влади; організація взаємодії з правоохоронними та іншими державними органами України, органами правопорядку інших держав; кадрове та правове забезпечення діяльності органів внутрішніх справ; фінансове та матеріально-технічне забезпечення органів внутрішніх справ.

На сьогодні необхідно є децентралізація органів внутрішніх справ, з тим щоб було створено дієві їх місцеві ланки, із стовідсотковим здійсненням правоохоронних функцій, а саме: охороною прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, охороною громадського порядку, забезпеченням громадської безпеки та боротьбою із правопорушеннями на окремо взятій адміністративно-територіальній дільниці. У такому випадку за МВС залишилися б питання визначення загальних напрямів правоохоронної політики, основних засад кадрової роботи, координації діяльності місцевих органів внутрішніх справ, методичного керівництва, інформаційно-аналітичного обслуговування, контролю й інспектування, планування, боротьби з організованою злочинністю міжрегіонального характеру тощо.

Отже, сутність та призначення МВС України у системі органів виконавчої влади визначається тим, що воно, по-перше, реалізує

державну політику з питань захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, охорони та оборони особливо важливих державних об'єктів; по-друге, має власну внутрішню структуру та штат службовців; по-третє, має право видавати загальнообов'язкові підзаконні нормативно-правові акти з питань правоохоронної діяльності; по-четверте, у правовідносинах за його участю переважають субординаційні, що знаходять своє відображення у виключній підпорядкованості нижчестоящих органів вищестоящим; по-п'яте, носить мілітаризований (воєнізований) характер, який полягає у наданому законодавством праві зберігати, носити та застосовувати зброю та спеціальні засоби, у наявності спеціальних звань, спеціального форменого одягу, суворої дисципліни, яка є подібною до військової, тощо; по-шосте, характеризується наявністю спеціальних вимог та обмежень для персоналу, особливим порядком проходження служби.

Підбиваючи підсумки, зазначимо, що концептуальними засадами реформування МВС, на нашу думку, мають стати такі: 1) мінімізація втручання підпорядкованих йому органів (підрозділів, служб) у приватне життя та господарську діяльність фізичних і юридичних осіб; 2) переорієнтація підпорядкованих МВС органів (підрозділів, служб) із суто адміністративно-розпорядчих на адміністративно-обслуговуючі; 3) поступовий відхід від мілітаризованості; 4) перегляд завдань та функцій підпорядкованих МВС органів (підрозділів, служб) з метою виключення з їх переліку тих, які безпосередньо не стосуються боротьби із правопорушеннями, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки; 5) перебудова структури МВС шляхом перерозподілу функцій між окремими його підрозділами, які вирішують подібні завдання, в єдині управлінські блоки – Департаменти; підвищення ефективності цивільного контролю його діяльності.

**Список літератури:** 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст.141. 2. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю. П. Битяка. Х., 2000. 3. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. К., 2003. 4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К., 2003. 5. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Урядовий кур'єр. 1998. 25 липня. 6. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Затверджене Указом Президента України від 17 жовтня 2000 р. // Офіційний вісник України. 2000. № 42. Ст. 1774.

*Надійшла до редакції 28.12.06*