

СФЕРА ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЯК ОБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ

Поняття «сфера внутрішніх справ» завжди залишається актуальним у правових і неправових науках, у теорії управління й організаційно-правового регулювання в цій царині й у правоохоронній практиці при окресленні найефективніших шляхів, методів і засобів розв'язання злободенних проблем охорони прав та свобод людини і громадянина, власності, законних інтересів підприємств, установ та організацій, а також суспільства й держави у цілому, забезпеченні громадського порядку й громадської безпеки. В адміністративно-правовій доктрині це поняття ще й досі є дискусійним і остаточно не визначеним. А з огляду на його умовність у певному розумінні, складність, багатогранність, різноплановість, багаторівневість і мінливість, різні підходи щодо його визначення, різні вчені сьогодні формулюють це поняття прямо чи опосередковано та й за різними критеріями [Див.: 2, с.489-493; 5, с. 75-146; 6, с. 44-46; 8, с.163-168].

Ураховуючи обмежені обсяги даної статті, розглянемо лише деякі з них, які є, на нашу думку,

найбільш типовими і яскраво репрезентують собою якісно відмінні погляди на тлумачення сфери внутрішніх справ. Так, наприклад, Х.П. Ярмак визначає це поняття з акцентом на суб'єкт відповідних суспільних відносин, а саме як систему останніх, де обов'язковим суб'єктом виступає орган внутрішніх справ, його підрозділ, установа або окремих службовець [1, с. 347]. Але ж таким у розглядуваній сфері, який був би, як і вказані вище, водночас і суб'єктом управління в ній, можуть бути також і спеціально уповноважені громадські формування з питань забезпечення громадської безпеки, охорони громадського порядку й державного кордону. Окрім цього, на практиці далеко не в усіх випадках вказані суб'єкти виступають єдиним обов'язковим суб'єктом суспільних відносин у цій сфері внутрішніх справ та управління у сфері внутрішніх справ. За певних визначених законом умов (приміром, в надзвичайних ситуаціях, при ліквідації наслідків стихійного лиха й катастроф тощо). Ними можуть бути також підрозділи

Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи або війська й підрозділи колишньої Цивільної оборони, які згідно з Указом Президента України «Про питання щодо перетворення військ Цивільної оборони України і Державної пожежної охорони в окрему невійськову службу» від 15 вересня 2003 р. [7; 2003. – №38. – Ст. 2024] відповідно нині перетворилися на оперативно-рятувальну службу цивільного захисту, та ін. Саме тому наведена дефініція поняття «сфера внутрішніх справ» не є універсальною, достатньо повною й точною.

Коротко зупинімося ще на одному трактуванні цього поняття, яке базується вже на змісті суспільних відносин у сфері внутрішніх справ, зокрема, на їх предметі й об'єкті, що в більшості випадків збігаються з предметом та об'єктом державного управління в цій царині. Найбільш вдало, з нашого погляду, таке визначення сформульовано російськими вченими-адміністративістами Л.Л. Поповим і Ю.М. Козловим, яке частково відповідає дефініції цього поняття, запропонованій такими науковцями, як Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов та ін. [Див.: 2, с. 489-493; 3, с. 815-819; 10, с. 9-20].

Л.Л. Попов і Ю.М. Козлов

стверджують [4, с. 346-348], що сфера внутрішніх справ держави складається з різних груп суспільних відносин, які пов'язані: (а) із захистом конституційних прав, свобод та інтересів громадян, суспільства й держави від злочинних та інших протиправних посягань; (б) попередженням і припиненням злочинів, адміністративних правопорушень; (в) виявом і розкриттям злочинів, розшуком злочинців та зниклих безвісти громадян; (г) провадженням дізнання; (д) здійсненням попереднього слідства по кримінальних справах, віднесених до компетенції органів внутрішніх справ (далі – ОВС); (е) забезпеченням безпеки дорожнього руху; (є) виконанням державного пожежного нагляду й забезпеченням пожежної безпеки; (ж) здійсненням ліцензійно-дозвільної діяльності; (з) проведенням в життя правил реєстрації та зняття громадян РФ з реєстраційного обліку за місцем перебування або за місцем проживання в межах Росії; (и) контролем за дотриманням правил перебування в РФ іноземних громадян, осіб без громадянства та їх транзиту через територію Росії; (і) охороною власності юридичних і фізичних осіб за договорами та ін.

Оскільки об'єкти, до яких належить і сфера внутрішніх справ, традиційно в праві визначаються як певні суспільні відносини, що

складаються щодо предмета охорони або в його царині і певним чином його захищають, реалізують чи забезпечують, більш звичним та точним нам вбачається саме це визначення досліджуваного поняття. До категорії «сфера внутрішніх справ» ці вчені свідомо відносять суспільні відносини, що виникають і формуються у зв'язку з розв'язанням найбільш важливих, фундаментальних і злободенних проблем охорони, захисту й забезпечення нормальної багатогранної життєдіяльності держави як цілісного організму та її громадян, що неминує в тих чи інших межах та обсягах відбивається в певних законах як основні завдання, які держава ставить перед відповідними державними і недержавними суб'єктами управління, та їх функції, що формулюються законодавцем.

Підсумовуючи й узагальнюючи все наведене вище можемо сформулювати власну дефініцію розглядуваної правової категорії: сфера внутрішніх справ держави – це сукупність суспільних відносин, що складаються в процесі охорони прав та свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки, навколишнього природного середовища, конституційного ладу в країні, прав і законних інтересів підприємств, установ та організацій, а також суспіль-

ства й держави в цілому від злочинних посягань та інших правопорушень шляхом провадження таких видів діяльності, як профілактична, оперативно-розшукова, адміністративна (насамперед адміністративно-наглядова, адміністративно-юрисдикційна й адміністративно-виконавча зі здійсненням адміністративних стягнень і таких заходів адміністративного примусу, як адміністративне затримання й адміністративний привід, тощо), кримінально-процесуальна, виконавча щодо застосування кримінальних покарань та інших заходів кримінально-правового впливу, ліцензійно-дозвільна та ін. Усі перелічені види діяльності забезпечують: (1) попередження й запобігання злочинам та іншим правопорушенням; (2) припинення злочинів та інших правопорушень; (3) виявлення, розкриття й розслідування злочинів, розшук осіб, які їх учинили, а також осіб, що зникли безвісти; (4) провадження по кримінальних справах і справах про адміністративні правопорушення; (5) притягнення згідно із законом осіб, винних у вчиненні злочинів та інших правопорушень, до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, матеріальної чи інших видів відповідальності; (6) виконання кримінальних покарань та адміністративних стягнень; (7) забезпечення безпеки дорожнього руху;

(8) охорону власності від злочинних посягань на договірних засадах; (9) забезпечення дотримання паспортно-реєстраційного режиму, контроль за міграційними процесами та протидію нелегальній міграції; (10) надання соціальної і правової допомоги громадянам та адміністративних послуг населенню; (11) проведення карантинно-ветеринарних заходів і надання практичної допомоги у справі профілактики, локалізації й ліквідації карантинних хвороб тварин; (12) протипожежного й цивільного захисту населення; (13) сприяння в межах своєї компетенції державним і недержавним органам, підприємствам, установам та організаціям незалежно від форм власності в реалізації їх функцій і виконанні ними своїх обов'язків, передбачених законом, та ін.

Суспільні відносини у сфері внутрішніх справ регулюються в цілому й насамперед нормами адміністративного права з додатковим застосуванням у разі необхідності норм інших галузей останнього, а загальне керівництво покладено на Президента України як гаранта державного суверенітету й додержання прав людини та громадянина, й на Кабінет Міністрів, що є вищим органом в системі органів виконавчої влади, який спрямовує, координує й контролює у цій царині діяльність не тільки Міністерства

внутрішніх справ (далі – МВС) України, а й усіх міністерств, центральних та інших органів виконавчої влади.

Безпосереднє управління внутрішніми справами традиційно покладено на зазначене Міністерство України та органи, що утворюють його структуру. У зв'язку із цим доречно згадати, що за радянських часів сфера внутрішніх справ і відповідні суспільні відносини, що її складають, переважно становили собою, підкреслимо, безпосередні об'єкти управління ОВС і майже повністю (за винятком окремих випадків, передбачених законом) знаходились у царині управління цього Міністерства. За роки незалежності України й демократизації суспільства частка так званих безпосередньо керованих (з боку саме МВС) об'єктів у сфері внутрішніх справ дещо зменшилася. Однією з причин цього стала докорінна перебудова держави, що розпочалася з моменту проголошення Україною незалежності і продовжує відбуватися й нині. Значні соціально-політичні, правові, економічні та інші перетворення й докорінні зміни, пов'язані зі становленням нових ринкових відносин і розбудовою нової суверенної демократичної і правової держави торкнулися також і сфери внутрішніх справ останньої, що дещо порушило традиційно звичний погляд на

МВС практично як на єдиний головний і безпосередній суб'єкт управління сферою внутрішніх справ країни.

Ці зміни й перетворення відбуваються ще й сьогодні на фоні об'єктивних труднощів, тимчасових кризових явищ і процесів, які час від часу виникають у різних царинах діяльності суспільства, і які є неминучими для періодів переходу і становлення нового соціально-політичного й економічного ладу в будь-якій країні. Процеси докорінної перебудови суспільства нерідко супроводжуються, з одного боку, зростанням правопорушень і злочинності, а з другого – сплесками соціального напруження й економічними труднощами, в тому числі й деяким вимушеним зменшенням бюджетного фінансування діяльності ОВС України. Саме за таких непростих умов за роки самостійності України було прийнято низку нових законів та інших нормативно-правових актів, що внесли певні зміни й доповнення в організаційно-правові основи і правове регулювання діяльності ОВС і в кількісно-якісну структуру МВС України.

Наприклад, Законом України від 10 січня 2002 р. «Про загальну структуру і чисельність МВС України» затверджено оновлену структуру МВС і загальну (граничну) чисельність персоналу [7; 2002. – № 16. – Ст. 115]:

а) МВС – 324400 осіб, у тому числі 240200 осіб рядового і начальницького складу. За рахунок Державного бюджету України утримуються 190500 працівників ОВС;

б) внутрішні війська з урахуванням їх періодичного скорочення (наприклад, станом на 30 грудня 2005 р.) – 33300 осіб, у тому числі 32700 військовослужбовців.

Іншими законами й нормативно-правовими актами (у тому числі відомчими наказами) було внесено серйозні зміни не тільки в кількісну, а й у якісну структуру МВС у цілому та в його окремі структурні елементи, які не тільки зменшили чи обмежили загальну чисельність особового складу МВС цього Міністерства в цілому й конкретних ОВС, що входять до його складу, а й змінили співвідношення різних категорій і груп особового складу, наприклад, за рахунок часткової розатастації й переведення особового складу МВС з офіцерсько-начальницького складу до вільнонайманого з відповідними змінами його правового статусу. Більше того, в деяких випадках окремі структурні елементи МВС з усіма своїми територіальними підрозділами й органами управління, воєнізованими формуваннями, навчальними закладами, установами, підприємствами й організаціями були повністю виведені зі складу й підпорядкуван-

ня МВС України й перетворені вже на окремі лише частково воєнізовані або повністю цивільні органи чи установи з підпорядкуванням їх або іншим відомствам, або навіть з отриманням цими відокремленими від МВС структурними елементами власної тимчасової (мабуть, на перехідний період) відносної самостійності і підпорядкуванням їх уже безпосередньо Президенту України й Кабінету міністрів України, а не МВС, Міністерству юстиції, оборони чи будь-якому іншому міністерству чи відомству України. Приміром цього можна назвати підрозділи Державної пожежної охорони, які разом з військами Цивільної оборони України, як уже вказувалося, були перетворені відповідно до указу Президента України на окрему невійськову оперативно-рятувальну службу цивільного захисту.

Законом України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» від 23 червня 2005р., № 2713-IV, підписаним Президентом України (зі змінами, внесеними згідно із Законом від 3 листопада 2006 р., № 328-V (328-16)); були визначені правові засади організації й діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України, її завдання й повноваження [7; 2005. – №30. – Ст.409; 2006. – №51. – Ст.519], а

виконання покарань та всі його воєнізовані формування, територіальні органи управління, установи, підприємства, організації й підрозділи на місцях були виведені зі складу структури МВС і повинні були б увійти в підпорядкування іншому міністерству, зокрема, на думку вчених і за досвідом деяких зарубіжних країн світу, – Міністерству юстиції України. Проте цього й досі ще не сталося, як і не відбулося традиційного (для нашої країни і країн, що утворилися на території колишнього СРСР) їх повернення в структуру МВС з огляду на історію і специфіку діяльності цих органів та спільні основні завдання, що вирішуються цими органами й усіма іншими органами внутрішніх справ у структурі МВС України.

Про масштабність і революційність перетворень, що й досі тривають як у сфері внутрішніх справ і самій системі органів МВС, так і в їх організаційно-правовій діяльності, свідчать не тільки відповідні закони України, укази Президента й постанови Кабінету Міністрів (прикладі яких наведені нами раніше), а й відомчі нормативно-правові акти: накази, інструкції, положення, розпорядження тощо. Наведемо лише один приклад – наказ МВС України від 4 червня 2007 р., № 190 «Про нормативне забезпечення організаційно-штатної

роботи», згідно з яким з метою підвищення ефективності вирішення організаційно-штатних питань при здійсненні заходів з реформування системи МВС України, вдосконалення нормативного забезпечення організаційно-штатної роботи в органах і підрозділах внутрішніх справ було зазначено: (а) нову структуру центрального апарату ОВС і внутрішніх військ МВС України; (б) інструкцію з організаційно-штатної роботи в системі МВС; (в) перелік посад начальницького складу ОВС, військовослужбовців внутрішніх військ та відповідних їм граничних спеціальних і військових звань; (г) перелік змін до нормативно-правових актів МВС України з питань організаційно-штатної роботи та ін.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що всі перетворення і зміни у структурі суспільних відносин, які складають сферу ОВС, і в організаційно-правовому їх регулюванні, що відбулися і ще тривають в Україні й сьогодні,

потребують поглибленого теоретичного й науково-практичного вивчення, початок якому покладено даною статтею. Достеменного аналізу, дослідження і прогнозування потребують також можливі наслідки впливу цих змін і перетворень як на стан і динаміку розвитку самої сфери внутрішніх справ, так і на ефективність управління й організаційно-правового регламентування всіх видів діяльності в цій царині. Особливої уваги при цьому потребують висновки щодо практичної результативності роботи ОВС України та інших державних і недержавних органів, організацій та установ у справі стосовно протидії й боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями; підтримання і зміцнення громадської безпеки, громадського порядку і законності в суспільстві. Усе це, безумовно, є однією з обов'язкових і необхідних умов подальшого прогресивного розвитку України як суверенної й демократичної держави.

Список літератури: 1. Адміністративне право України. У 2-х т. – Т. 2: Особл. ч. / Голова авт. кол. В. Б. Авер'янов – К.: Юрид. думка, 2004. – 584 с. 2. Адміністративне право України: Підручник / За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с. 3. Адміністративное право Украины: Учебник / Под ред. С. В. Кивалова. – Харьков: Одиссей, 2005. – 880 с. 4. Адміністративное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М.: Юристъ, 1999. – 728 с. 5. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України. – Х.: Нац ун-т внутр справ МВС України, 2004. – 780 с. 6. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с. 7. Відомості Верховної Ради України. 8. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник. – К.: Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 702 с. 9. Уемов А. И. Системный подход и общая теория систем. – М.: Наука, 1978. – 327 с. 10. Фролова О. Г. Новітня методологія в управлінні в органах внутрішніх справ. – Донецьк: Донецьк. ін-т внутр. справ МВС України, 2001. – 312 с.

Надійшла до редакції 08.04.2008 р.