

УДК 342.9

ПРОКОПЕНКО О.Ю.

**РОЛЬ ТА МІСЦЕ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВЛАДИ  
ЯК СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ В РЕГІОНІ**

У статті поряд із визначенням ролі та місця органів внутрішніх справ у системі органів влади як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні розглянуті й інші важливі органи забезпечення правопорядку. Зазначено, що провідне місце серед суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні посідають саме органи внутрішніх справ на чолі з Міністерством внутрішніх справ.

**Ключові слова:** органи внутрішніх справ, система органів влади, суб'єкти, забезпечення правопорядку.

В статье вместе с определением роли и места органов внутренних дел в системе органов власти как субъектов обеспечения правопорядка в регионе рассмотрены и другие важные органы обеспечения правопорядка. Отмечено, что ведущее место среди субъектов обеспечения правопорядка в регионе занимают именно органы внутренних дел во главе с Министерством внутренних дел.

**Ключевые слова:** органы внутренних дел, система органов власти, субъекты, обеспечение правопорядка.

In a paper to determine role and place of Interior in system of government as subjects of law and order in region, considered other important bodies of law and order in region. Indicated that leading place among subjects of law and order in region occupied by internal affairs headed by Ministry of Interior.

**Key words:** enforcement bodies, system of government, actors, rule of law.

**Вступ.** Розвиток Української держави як соціальної інституції передбачає її подальшу демократизацію, розвиток концепції демократичного соціального партнерства, злагоду, постійне зростання відповідальності держави перед людиною, наявність політичної волі держави, політичних партій, лідерів для узгодження рішень, досягнення розумних компромісів в ім'я загального блага всіх і кожного. Саме тому на перший план виходить забезпечення правопорядку у державі, і важливу роль у цьому відіграє ефективне функціонування органів внутрішніх справ України.

Проблематиці визначення ролі та місця органів внутрішніх справ у системі органів влади як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні, на нашу думку, присвячено недостатньо уваги серед науковців. Проте зауважимо, що деякі аспекти даного питання розглядалися у роботах таких учених: М.С. Гордецької, С.М. Гусарова, О.О. Джураєва, М.М. Добкіна, Д.Г. Заброди, К.В. Коваленка, А.Т. Комзюка, С.П. Кондракова, А.М. Колодія, В.В. Копейчикова, Ю.Ф. Кравченко, І.О. Лугового, В.А. Малахова та інших.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення ролі та місця органів внутрішніх справ у системі органів влади як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні.

**Результати дослідження.** Важливим науковим завданням, що належить вирішити в рамках даного дослідження, є визначення конкретних суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні, а також встановлення ролі та місця серед них органів внутрішніх справ України. На нашу думку, серед зазначених вище суб'єктів варто назвати вищі органи державної влади – Президента України, Верховну Раду України, а також Кабінет Міністрів України. Переходячи безпосередньо до суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні, зазначимо, що правовий статус Президента України визначено в Положеннях Конституції України, відповідно до ст. 102 якої Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина [1]. Слід відмітити, що діяльність Президента України хоч і не є профільною в питанні забезпечення правопорядку в регіоні, разом із тим має великий вплив у цій сфері. Зокрема, шляхом аналізу положень ст. 106 Основного Закону України можна дійти висновку, що Президент України, реалізуючи надані йому повноваження, може впливати на правові засади забезпечення правопорядку в регіоні. У даному випадку мова йде про те, що згідно із вищенаведеною нормою він підписує за-

© ПРОКОПЕНКО О.Ю. – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри тактико-спеціальної підготовки (Харківський національний університет внутрішніх справ)

кони, прийняті Верховною Радою України; має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України; зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; скасовує акти Ради Міністрів Автономної Республіки Крим [1]. Особливу увагу слід звернути на те, що Президент України з метою забезпечення правопорядку в регіоні може приймати рішення про оголошення в ньому особливого правового режиму. Зокрема, шляхом прийняття відповідного рішення може оголосити загальну або часткову мобілізацію та ввести в окремих регіонах України в разі загрози нападу або небезпеки державній незалежності України воєнний стан [1].

Окрім вищенаведеного, відповідно до ст. 106 Конституції України Президент України приймає в разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує в разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України [1]. У контексті вищенаведеного зазначимо, що зміст правового режиму надзвичайного стану, порядок його введення та припинення дії, особливості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах надзвичайного стану, додержання прав і свобод людини та громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму надзвичайного стану визначено в положеннях Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 року.

Таким чином, Президента України як представника вищих органів державної влади можна охарактеризувати як суб'єкта забезпечення правопорядку в регіоні в зв'язку з тим, що він у ході виконання покладених на нього Основним Законом України повноважень визначає правові засади забезпечення правопорядку в регіоні, створює та ліквідує (призначає на посади та звільняє) інших суб'єктів досліджуваної діяльності, а також шляхом прийняття відповідного рішення згідно із законодавчими положеннями може ввести в окремий регіон особливий правовий режим, дія якого пов'язана із обмеженням конституційних прав і свобод фізичних та юридичних осіб.

Наступним представником вищих органів державної влади, що в передбачених законодавством випадках може виступати як суб'єкт забезпечення правопорядку в регіоні, виступає Верховна Рада України. Верховна Рада України є провідним суб'єктом серед тих, діяльність яких направлена на визначення правових засад забезпечення правопорядку в регіоні. Зокрема, згідно зі ст. 85 Основного Закону України до повноважень Верховної Ради України в цій сфері слід віднести такі: прийняття законів; внесення змін до Конституції України; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України; затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї [1].

Аналізуючи діяльність Верховної Ради як суб'єкта забезпечення правопорядку в регіоні, слід зазначити, що в складі даного вищого органу державної влади функціонують її комітети. Нормативно-правовим актом, положення якого визначають правовий статус комітетів Верховної Ради України, їх функції й організаційні основи діяльності, виступає Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 04 квітня 1995 року. Згідно зі ст. 1 вищенаведеного нормативно-правового акта Комітет Верховної Ради України – це орган Верховної Ради України, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій [2]. Звичайно, діяльність не всіх комітетів пов'язана із забезпеченням правопорядку в регіонах. Внаслідок цього нами було ретельно проаналізовано положення вищенаведеної постанови серед комітетів Верховної Ради України, діяльність яких має пряме відношення до забезпечення правопорядку в регіоні, і названо такі: 1) Комітет із питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування; 2) Комітет із питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи; 3) Комітет із питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності; 4) Комітет із питань запобігання і протидії корупції; 5) Комітет із питань національної безпеки і оборони; 6) Комітет із питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин; 7) Комітет із питань правової політики та правосуддя [3].

Таким чином, Верховну Раду України можна охарактеризувати як суб'єкта забезпечення правопорядку в регіоні, так як даний вищий орган державної влади визначає правові засади такої діяльності, створює та ліквідує інших суб'єктів зазначеної сфери, а також у співпраці з Президентом України вводить в дію в окремих регіонах задля забезпечення в них правопорядку відповідний особливий правовий режим. Більш того, в складі Верховної Ради України функціонують її комітети, серед яких шляхом аналізу предметів їх відання нами в якості суб'єктів забезпечення названі: Комітет із питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, Комітет із питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, Комітет

із питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, Комітет із питань запобігання і протидії корупції, Комітет із питань національної безпеки і оборони, Комітет із питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин, Комітет із питань правової політики та правосуддя.

Наступним представником вищих органів державної влади, діяльність якого пов'язана із забезпеченням правопорядку в регіоні, виступає Кабінет Міністрів України. Правовий статус вищенаведеного органу влади визначено в Конституції України. Відповідно до ст. 113 зазначеного нормативно-правового акта Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених Конституцією України [1]. Окрім цього, правовий статус зазначеного вищого органу виконавчої влади визначено на рівні Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року. Так, шляхом аналізу наведеного акта законодавства серед повноважень Кабінету Міністрів України як суб'єкта забезпечення правопорядку в регіоні вдається виділити ті, що пов'язані із визначенням правових засад такої діяльності, серед яких такі: в межах своєї компетенції видає постанови та розпорядження, які є обов'язковими до виконання; забезпечує підготовку проектів законів щодо державних соціальних стандартів і соціальних гарантій [4]. Важливе місце відводиться Кабінету Міністрів України в питанні створення та ліквідації інших органів виконавчої влади, які, в свою чергу, також можуть виступати в якості суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні. Зокрема, уряд здійснює заходи щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади; розробляє та здійснює заходи, спрямовані на вдосконалення системи органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності їх діяльності й оптимізації витрат, пов'язаних із утриманням апарату управління; затверджує граничну чисельність працівників органів виконавчої влади; утворює, реорганізовує та ліквідує міністерства й інші центральні органи виконавчої влади відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затверджує положення про зазначені органи [4]. Окрему увагу слід звернути на повноваження Кабінету Міністрів України, що пов'язані із забезпеченням і захистом прав і свобод фізичних та юридичних осіб: забезпечує проведення державної правової політики; забезпечує захист прав споживачів і підвищення якості їх життя; забезпечує соціальний захист громадян; вживає заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя та здоров'я людини й громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби зі злочинністю, запобігання і протидії корупції; створює умови для вільного розвитку та функціонування системи юридичних послуг і правової допомоги населенню; здійснює заходи щодо забезпечення функціонування системи безоплатної правової допомоги; приймає рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) або припинення діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності в разі порушення ними законодавства про охорону праці та навколишнього природного середовища; забезпечує здійснення заходів, передбачених державними програмами ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, приймає рішення з питань ліквідації наслідків інших аварій, а також пожеж, катастроф, стихійного лиха та ін. [4]. Таким чином, Кабінет Міністрів України як вищий орган влади наділений комплексом повноважень, внаслідок здійснення яких забезпечується правопорядок у регіоні. Вищенаведені повноваження були згруповані нами таким чином: визначення правових засад забезпечення правопорядку в регіоні, пов'язані зі створенням і ліквідацією інших суб'єктів забезпечення правопорядку, направлені на безпосереднє забезпечення прав і свобод фізичних та юридичних осіб.

Шляхом аналізу вищенаведених положень доходимо висновку стосовно того, що хоча діяльність вищих органів влади має багатопрофільний характер, забезпечення правопорядку, в тому числі на регіональному рівні, відіграє не останню роль. Вищенаведені органи влади визначають правові засади діяльності із забезпечення правопорядку в регіонах, створюють, ліквідовують і визначають правовий статус суб'єктів такої діяльності, володіють комплексом спеціальних повноважень, пов'язаних із введенням в дію та забезпеченням функціонування відповідних особливих правових режимів (воєнного та надзвичайного стану) тощо. Разом із тим вищенаведені повноваження вищих органів виконавчої влади знаходять свій практичний вираз у діяльності центральних органів виконавчої влади, діяльність деяких із них має пряме відношення до забезпечення правопорядку на регіональному рівні. Зазначимо, що організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України визначено в положеннях Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року. Згідно зі ст. 1 вищенаведеного нормативно-правового акта система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. При цьому систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики [5]. Діяльність майже всіх із вищенаведених центральних органів виконавчої влади в тій чи іншій мірі має зв'язок із забезпеченням правопорядку в регіоні.

Зазначимо, що провідне місце серед суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні посідають органи внутрішніх справ на чолі з Міністерством внутрішніх справ. У контексті вищенаведеного зауважимо, що провідна роль зазначених органів виконавчої влади в здійсненні діяльності щодо забезпечення правопорядку в регіоні обумовлюється метою та завданнями, які вони виконують у своїй повсякденній роботі, функціями та повноваженнями, якими вони наділені в цій сфері відповідно до чинного національного законодавства України, враховуючи важливість визначення зазначених вище складових (мета, завдання, повноваження, функції) адміністративно-правового статусу органів внутрішніх справ як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні. Зазначимо лише, що згідно з Положенням «Про Міністерство внутрішніх справ України», що затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 року № 401, Міністерство внутрішніх справ України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику в сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства та держави від злочинних і кримінально протиправних посягань, боротьби зі злочинністю, виявлення кримінальних правопорушень, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, формування державної політики в сфері захисту державного кордону й охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, у сферах цивільного захисту, в тому числі запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій і ліквідації надзвичайних ситуацій, гідрометеорологічної діяльності, міграції (імміграції та еміграції), в тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, рестації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [6].

Більш того, в складі Міністерства внутрішніх справ функціонує такий провідний суб'єкт забезпечення правопорядку в регіоні, як Національна гвардія України. Зазначимо, що правові засади організації та порядку діяльності Національної гвардії України, її загальну структуру, функції та повноваження визначено в положеннях Закону України «Про Національну гвардію України» від 12 березня 2014 року. Так, згідно зі ст. 1 вищенаведеного нормативно-правового акта Національна гвардія України є військовим формуванням із правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України та призначене для виконання завдань із захисту й охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства та держави від злочинних й інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки та захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп і злочинних організацій [7]. Отже, як слідує із вищенаведених нормативно закріплених визначень сутності таких суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні, як Міністерство внутрішніх справ та функціонуючих в його складі Національної поліції та Національної гвардії України, здійснення такої діяльності є їх безпосереднім покликанням. У сукупності з деякими іншими органами вони утворюють систему органів внутрішніх справ України. Що стосується інших центральних органів виконавчої влади, то їх діяльність щодо забезпечення правопорядку в регіоні може бути охарактеризована як допоміжна по відношенню до органів внутрішніх справ. Іншими словами, з метою забезпечення правопорядку в регіоні такі центральні органи виконавчої влади можуть вступати, наприклад, у відносини із взаємодії з органами внутрішніх справ.

**Висновок.** Таким чином, проведений аналіз надає можливість дійти висновку стосовно того, що під суб'єктами забезпечення правопорядку в регіоні слід розуміти визначені на нормативно-правовому рівні органи влади, які відповідно до чинного національного законодавства наділені комплексом повноважень, за допомогою реалізації яких створюються умови для безперешкодної та сприятливої реалізації прав, свобод й інтересів фізичних та юридичних осіб, здійснюються охорона та захист наведених соціальних цінностей. При цьому вищенаведений матеріал свідчить, що серед суб'єктів забезпечення правопорядку слід виокремити вищі органи державної влади – Президента України, Верховну Раду України та Кабінет Міністрів України. У своїй діяльності вищенаведені органи влади виконують завдання, зокрема, направлені на визначення правових засад забезпечення правопорядку в регіоні, створення та ліквідацію інших суб'єктів такої діяльності, а також у передбачених законом випадках задля забезпечення правопорядку в регіоні можуть обмежувати конституційні права людини та громадянина шляхом введення в дію особливого правового режиму. Разом із тим безпосередніми виконавцями владних приписів вищих органів державної влади виступають центральні органи виконавчої влади, провідне місце серед яких посідають органи внутрішніх справ. Роль органів внутрішніх справ України як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні складно переоцінити, так як така діяльність для цих органів є профільною, про що свідчить проведений аналіз нормативної основи діяльності деяких із них. Разом із тим більш детально обґрунтувати зазначену вище тезу можна за допомогою визначення мети та завдань, функцій і повноважень органів внутрішніх справ як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні. Також в якості суб'єктів забезпечення правопорядку можуть виступати міністерства України й інші центральні органи виконавчої влади (служби, інспекції, агентства), які будуть діяти в співпраці з органами внутрішніх справ.

**Список використаних джерел:**

1. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04 квіт. 1995 р. № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 135.
3. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання : Постанова Верховної Ради України : від 04 груд. 2014 р. № 22-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – Ст. 10.
4. Про Кабінет Міністрів України : Закон України : від 27 лют. 2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 22. – Ст. 222.
5. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України : від 17 бер. 2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
6. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серп. 2014 р. № 401 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 72. – Ст. 2026.
7. Про Національну гвардію України : Закон України від 12 бер. 2014 р. № 876-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 17. – Ст. 594.