
УДК 351.743(477)

А. М. КЛОЧКО,

кандидат педагогічних наук,

проректор з економічних питань та ресурсного забезпечення

Харківського національного університету внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА ЇЇ СКЛАДОВИХ ЕЛЕМЕНТІВ

Розглянуто структурні елементи системи органів внутрішніх справ України. Проаналізовано її ознаки та охарактеризовано кожний елемент, за допомогою чого виявлено та досліджено прогалини системи.

Категорія «система» протягом досить значного часу вивчається різними науковцями, що є свідченням її складності та важливості для вирішення галузевих завдань. Аналіз наукових праць, у межах яких були зроблені спроби з'ясувати сутність системи, свідчить, що їх

авторам до сьогодні не вдалося дійти єдності з цього питання, що, власне, і пояснює наявність чималої кількості варіантів її визначення. Головна проблема полягає в тому, що науковці не можуть визначити перелік ознак, властивих системі. Так, на основі аналізу наукової

літератури до переліку ознак системи можна включити:

- цілісність, принципову неможливість ототожнення якостей системи з сумою якостей елементів, що її утворюють, неможливість виводити із останніх якості цілого;

- залежність кожного елемента, якості і відношень системи від його місця, функцій усередині цілого;

- наявність специфічних взаємозв'язків між вихідними компонентами системи;

- структурність, тобто можливість опису системи через встановлення її структури або комплексу зв'язків і відносин системи, зумовленість поведінки системи не стільки поведінкою її окремих елементів, скільки її структури;

- взаємозалежність системи і середовища. Система формує і виявляє свої якості у процесі взаємодії із середовищем;

- ієрархічність. Кожний компонент системи у свою чергу може розглядатися як система, а досліджувана в даному випадку система являє собою один із компонентів більш широкої системи;

- множину описів кожної системи;

- суперечливий характер системи. З одного боку, в силу абстрактності її визначення, скажімо, як не порожньої сукупності елементів, використання його у конкретно-науковому дослідженні ускладнено. З іншого боку, саме абстрактний та універсальний характер даного поняття дозволяє застосувати його до виключно широкого класу явищ та об'єктів незалежно від їх природи та специфіки;

- самовизначеність, самодетермінація набору властивостей системи, яка входить у закономірність [1; 2; 3; 4; 5].

Аналізуючи наведені вище ознаки системи, можна дійти певних висновків. По-перше, вказані ознаки системи виступають додатковим доказом складності та багатоаспектності категорії, яка розглядається. По-друге, зазначені ознаки, можуть характеризувати системи різних видів – органічні, неорганічні, соціальні тощо. По-третє, недоцільно використовувати всі наведені ознаки системи для того, щоб сформулювати її визначення. У цьому плані необхідно концентрувати увагу лише навколо найбільш визначальних ознак системи. Переконливою є точка зору В. Тюхтіна, який до таких ознак відносить: цілісний комплекс відмежованих, взаємопов'язаних елементів системи, пов'язаність системи із середовищем, ієрархічність системи [6, с. 159].

Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що «система органів внутрішніх справ»

являє собою цілісний комплекс відмежованих, взаємопов'язаних і взаємодіючих служб і підрозділів, які утворюють особливу єдність із суспільством та державою і є одночасно елементом системи більш високого порядку.

Отже, систему органів внутрішніх справ не можна аналізувати окремо від системи більш високого порядку, якою є система органів виконавчої влади. Інакше кажучи, система органів внутрішніх справ є складовим елементом системи органів виконавчої влади, а відтак будь-які зміни в системі більш високого порядку неодмінно вплинуть і на підсистему органів внутрішніх справ.

Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [7] були внесені структурні зміни, пов'язані як із ліквідацією, так і з утворенням окремих центральних органів виконавчої влади. Одним із таких нових центральних органів виконавчої влади стала Державна міграційна служба України, створення якої вплинуло на внутрішню будову системи органів внутрішніх справ, котра, на думку авторів адміністративної реформи, має бути позбавлена тих функцій, що прямо не стосуються реалізації правоохоронної функції держави.

Подібний підхід реформування системи органів внутрішніх справ відповідає європейським підходам, зміст яких спрямований на те, щоб органи поліції займалися реалізацією лише завдань щодо охорони громадського порядку та громадської безпеки, запобігання та розкриття злочинів. Функції, які опосередковано стосуються реалізації названих завдань, мають передаватися на виконання «цивільним» органам виконавчої влади, або органам місцевого самоврядування, або приватним особам.

Необхідно наголосити на тому, що такий процес вивільнення органів внутрішніх справ від виконання другорядних функцій потребує удосконалення. Процес оптимізації є цілком закономірним, оскільки будь-яка система, у тому числі і система органів внутрішніх справ перебуває в постійному русі, спрямованому на самовдосконалення. Щодо цього, вважаємо за можливе припустити, що через деякий час на обговорення буде поставлене питання про необхідність передачі на виконання іншим суб'єктам таких функцій, як: реєстрація, переєстрація та зняття з державного обліку автомоботранспорту; надання послуг з охорони майна фізичних та юридичних осіб; приймання іспитів на право керування транспортними засобами тощо.

Зміни в системі центральних органів виконавчої влади впливають і на нормативне забезпечення функціонування як системи центральних органів виконавчої влади, так і підсистем, які входять до її структури, зокрема системи органів внутрішніх справ. У даному випадку мова йде про прийняття оновленого Положення про Міністерство внутрішніх справ України [8], яке, як відомо, є центральним елементом системи органів внутрішніх справ.

Повертаючись до визначення змісту системи органів внутрішніх справ, нагадаємо, що вона тісно пов'язана із суспільством та державою, які щодо системи є зовнішньоутворюючими чинниками. Інакше кажучи, розбудова системи органів внутрішніх справ як взагалі, так і її внутрішньосистемних утворень (підсистеми Міністерства внутрішніх справ, підсистеми територіальних підрозділів органів внутрішніх справ, підсистем функціональних підрозділів органів внутрішніх справ тощо) тісно пов'язана з потребами держави та очікуваннями суспільства. Надзвичайно слухними є визначені суспільством головні пріоритети життєдіяльності – захист прав та свобод людини, її життя і здоров'я, честі та гідності, усіх форм власності і правопорядку, що обумовлює пошук та запровадження більш гнучких і прозорих форм та методів діяльності органів внутрішніх справ, розвитку й удосконалення їх організаційної побудови. Організаційна структура Міністерства внутрішніх справ України в умовах сьогодення має суттєві недоліки, пов'язані зі збереженням принципів її побудови за радянських часів. До цих недоліків належать: наявність значної кількості підрозділів з питань організації контролю, перевірок; відсутність серед завдань кадрових апаратів завдання щодо організації роботи з питань захисту конституційних прав та свобод громадян. Тому подальше удосконалення системи державного управління потребує реформування системи правоохоронних органів країни, у тому числі її складової частини – органів внутрішніх справ України [9, с. 168, 171].

До названих вище недоліків центрального апарату органів внутрішніх справ необхідно віднести також і його перевантаженість функціями, які мають виконуватися територіальними підрозділами органів внутрішніх справ. Так, відповідно до згаданого Положення про Міністерство внутрішніх справ останнє займається реалізацією 81 функції, серед яких: прийом заяв, повідомлень про правопорушення, що скоєні або готуються, а також про інші по-

дії від фізичних осіб, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, органів державної влади та органів місцевого самоврядування; у межах повноважень участь у заходах із протидії злочинності на транспорті; забезпечення в межах компетенції, визначеної законодавством, протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; організація і розшук громадян у випадках, передбачених законодавством України та міжнародними договорами; ужиття заходів з організації конвоювання, а також у випадках, визначених законодавством, утримання затриманих, узятих під варту осіб під час досудового слідства, підсудних (засуджених) осіб на вимогу судових органів; забезпечення безпеки осіб, що беруть участь у кримінальному судочинстві; здійснення профілактичних заходів з дітьми, які перебувають на обліку в органах внутрішніх справ, а також щодо запобігання злочинам та іншим правопорушенням, унесення відповідному державному органу, громадській організації або посадовій особі подання про вжиття заходів для усунення причин та умов, що сприяють учиненню правопорушень; вжиття заходів щодо виявлення та припинення адміністративних правопорушень, забезпечення здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких законом покладено на органи внутрішніх справ; у випадках, передбачених законодавством, приймання рішень про накладення адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання; у межах наданих повноважень забезпечення безпеки дорожнього руху; здійснення державної реєстрації та обліку транспортних засобів і видання відповідних реєстраційних документів тощо.

Виконуючи перераховані вище функції, міністерство фактично перетворюється на звичайний територіальний підрозділ органів внутрішніх справ, що, однак, не узгоджується із самим призначенням міністерства, яке, відповідно до Загального положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України [10] має: брати участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками, розробляти механізм її реалізації; розробляти цільові перспективні програми; готувати пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства тощо. Інакше кажучи, міністерство повинно займатися реалізацією лише стратегічних завдань. Саме з огляду на це міністри не

віднесені до категорії державних службовців. Вони є політичними діячами, що, безумовно, має бути враховано під час формування завдань та функцій міністерств.

Подібний підхід до формулювання функцій Міністерства внутрішніх справ, головного структурного елемента системи органів внутрішніх справ, природно впливає на ускладнення названої підсистеми, викликає існування у ній міжсистемних зв'язків, які не обумовлені реальними потребами правоохоронної діяльності. З огляду на це необхідно найближчим часом ужити заходів, спрямованих на ґрунтовний перегляд функцій, які покладаються на Міністерство внутрішніх справ, що, відповідно, вплине і на внутрішню будову цього підсистемного утворення. З огляду на це змін вимагає також і Закон України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» [11], у якому належна увага має бути приділена визначенню необхідних структурних підрозділів міністерства.

Ведучи мову про систему органів внутрішніх справ, слід указати, що нині немає однаковості в поглядах на кількість її елементів, що, на нашу думку, пов'язано з відсутністю Закону України «Про органи внутрішніх справ України». Потреба прийняття зазначеного законодавчого акта пояснюється не тільки необхідністю реформування усієї системи правоохоронних органів України, але і бажанням розбудови, як уже було наголошено вище, адаптованої до суспільних та державних потреб системи органів внутрішніх справ. Шляхом прийняття зазначеного нормативного акта має бути вирішене також питання про включення до системи органів внутрішніх справ підрозділів Міністерства надзвичайних ситуацій, Державної прикордонної служби.

Відповідно до чинного законодавства України, наступним складовим елементом системи органів внутрішніх справ є міліція України, яка являє собою підсистемне утворення, покликане, відповідно до Закону України «Про міліцію» [12], захищати життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. Відповідно до ст. 7 зазначеного Закону міліція є єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції. Зазначені функції, відповідно, визначають і вну-

трішню структуру міліції, яка включає підрозділи: кримінальної міліції, міліції громадської безпеки, транспортної міліції, державної автомобільної інспекції, міліції охорони, судової міліції, спеціальної міліції, внутрішньої безпеки.

Крім цього, для забезпечення громадського порядку на об'єктах і територіях, які мають особливе народногосподарське значення або постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи, Міністерством внутрішніх справ України з дозволу Кабінету Міністрів України можуть створюватись спеціальні підрозділи міліції.

Внутрішня побудова міліції як підсистемного утворення не є застиглою. Вона розвивається та вдосконалюється залежно від тих вимог та потреб, які виникають у сфері діяльності названого правоохоронного органу. Особливо яскраво це можна простежити на прикладі місцевої міліції, яка була створена та визнана у 2004 р. одним із структурних підрозділів міліції [13], однак через деякий час зазначені рішення були скасовані [14]. Проте це не означає, що потреба у функціонуванні місцевої міліції зникла. Скоріше навпаки. Так, з огляду на розпочату у 2011 р. програму скорочення особового складу Міністерства внутрішніх справ України стрімко зросло навантаження на окремі служби міліції, зокрема на службу дільничних інспекторів міліції. Виходом із цієї ситуації, спрямованим на підтримання належного рівня охорони громадського порядку та громадської безпеки, є повернення до життя ідеї про створення місцевої міліції.

Наступним складовим елементом системи органів внутрішніх справ є внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України, правовою основою діяльності яких є Закон України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» [15]. Відповідно до ст. 1 названого Закону внутрішні війська входять до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначені для охорони та оборони важливих державних об'єктів, перелік яких установлюється Кабінетом Міністрів України, а також для участі в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю.

Внутрішні війська складаються із з'єднань, військових частин і підрозділів з охорони важливих державних об'єктів, зокрема атомних електростанцій, щодо супроводження спеціальних вантажів і конвоювання заарештованих і засуджених, із військових частин спеціального призначення та спеціальних моторизованих військових частин міліції, підрозділів зв'язку,

військових установ, навчальних закладів та навчальних частин.

Отже, як бачимо, внутрішні війська є підсистемою системи органів внутрішніх справ, однак під час її побудови не були враховані вимоги, сформульовані в теорії систем. У даному випадку мова йде про те, що складові елементи будь-якого системного утворення, у нашому випадку – внутрішніх військ, повинні мати однакові або близькі змістові характеристики, оскільки інакше вони не зможуть утворити системну цілісність. Тому на обговорення має бути поставлене питання про доцільність подальшого перебування внутрішніх військ у системі органів внутрішніх справ України. Дана теза пов'язана насамперед із підходами керівництва європейських держав до побудови та змісту діяльності правоохоронних органів узагалі та органів поліції зокрема. Справа в тому, що названі країни орієнтуються на максимальну демілітаризацію органів поліції. Вихідним положенням даної ідеї є розуміння того, що поліція, виконуючи в суспільстві сервісну функцію та сприймаючи громадян як клієнтів та партнерів, повинна мати іншу організаційну структуру, ніж військові підрозділи. Надзвичайно небезпечною є ситуація, за якої відбувається зближення внутрішньої культури армії та поліції, у зв'язку з чим остання переймає військові цінності, систему відносин, стереотипи поведінки. Подібного підходу до поєднання військових підрозділів та поліції, як справедливо зазначає О. Мартиненко, позбутися доволі складно, хоча б з огляду на те, що поліція продовжує використовувати цілком мілітаризовану тактику охорони правопорядку та стиль управління персоналом [16], однак сучасне життя вимагає радикальних змін. І такі зміни щодо України могли б бути реалізованими шляхом виведення за межі органів внутрішніх справ внутрішніх військ та включення їх, відповідно, до складу Збройних Сил України.

До системи органів внутрішніх справ нині входять і навчальні заклади, а також науково-дослідні установи, які забезпечують підготовку фахівців для органів внутрішніх справ, а також на замовлення останніх виконують науково-дослідні та дослідницько-конструкторські роботи. За результатами проведеного реформування нині в Україні функціонують Національна академія внутрішніх справ, Харківський національний університет внутрішніх справ, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Луганський державний університет внутрішніх справ, Львівський держав-

ний університет внутрішніх справ, Донецький юридичний інститут МВС України, а також Державний науково-дослідний інститут МВС України. Поряд із цим, у регіонах діють також училища професійної підготовки працівників міліції, навчальні центри спеціалізації та підвищення кваліфікації працівників міліції.

Правовою основою діяльності названих складових елементів системи органів внутрішніх справ є: Закон України «Про освіту» [17], Закон України «Про вищу освіту» [18], Закон України «Про міліцію» [12], наказ МВС України «Про організацію початкової підготовки працівників органів внутрішніх справ України» [19] тощо. Разом із цим слід визначити, що, на думку керівництва Міністерства внутрішніх справ України, а також Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, підсистема вищих навчальних закладів, підпорядкованих Міністерству внутрішніх справ, що існує в Україні, певним чином не виправдовує себе, оскільки таким навчальним закладам досить складно, з одного боку, дотримуватися стандартів у сфері вищої освіти, визначених для «цивільних» вищих навчальних закладів, а з іншого – готувати фахівців для органів внутрішніх справ. З огляду на це, а також на розпочату у 2011 р. кампанію, спрямовану на скорочення кількості вищих навчальних закладів, які підпорядковані Міністерству внутрішніх справ, можна зробити висновок про те, що найближчим часом на вказану підсистему системи органів внутрішніх справ очікують подальші зміни.

Отже, роблячи загальний **висновок**, необхідно відзначити, що система органів внутрішніх справ України є складним утворенням, у межах якого можуть бути виділені окремі підсистеми, підсистемні утворення яких відрізняються одне від одного за своїм призначенням та функціями, проте вони об'єднані спільним завданням – охороною громадського порядку та громадської безпеки, захистом прав, свобод та законних інтересів приватних осіб від злочинних посягань. Названі завдання є визначальними факторами, які впливають на побудову системи органів внутрішніх справ, а відтак необхідно проводити постійну роботу, спрямовану на перевірку відповідності функцій, здійснюваних складовими елементами системи, вказаному завданню, інакше система органів внутрішніх справ буде перевантажена зайвими елементами, що, як наслідок, негативно вплине на ефективність її функціонування.

Список використаної літератури

1. Вступ до теорії правових систем : монографія / за заг. ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрид. думка, 2006. – 432 с.
2. Егоров Ю. Л. Система, структура, функция / Ю. Л. Егоров, М. Х. Хасанов // Научные доклады высшей школы. Философские науки. – 1978. – № 5. – С. 38–47.
3. Калашин П. М. О понятии «система» / П. М. Калашин, А. А. Файзиев // Философские науки. – 1981. – № 4. – С. 132–134.
4. Блауберг И. В. Становление и сущность системного подхода / И. В. Блауберг З. Г. Юдин. – М. : Наука, 1973. – 270 с.
5. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович. – Х., 2010. – 415 с.
6. Диалектика познания сложных систем / под ред. В. С. Тютютина. – М. : Мысль, 1988. – 316 с.
7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.
8. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 383/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1222.
9. Бондаренко І. В. Органи внутрішніх справ в системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн: теоретичні аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / І. В. Бондаренко. – К., 2004. – 213 с.
10. Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України [Електронний ресурс] : указ Президента України від 12 берез. 1996 р. № 179/96. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/179/96>.
11. Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України : закон України від 10 січ. 2002 р. № 2925-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16. – Ст. 115.
12. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції : закон України від 4 берез. 2004 р. № 1577-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 23. – Ст. 323.
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : закон України від 3 черв. 2008 р. № 309-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 27–28. – Ст. 253.
15. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України : закон України від 26 берез. 1992 р. № 2235-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29. – Ст. 397.
16. Мартиненко О. Основні принципи реформування органів внутрішніх справ як превентивний фактор порушень прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.info-prensa.com/article-480.html>.
17. Про освіту : закон України від 23 трав. 1991 р. № 1060-II // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
18. Про вищу освіту : закон України від 17 січ. 2002 р. № 2984-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.
19. Про організацію початкової підготовки працівників органів внутрішніх справ України [Електронний ресурс] : наказ МВС України від 24 квіт. 2009 р. № 177. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS097.html.

Надійшла до редколегії 16.11.2011

КЛОЧКО А. Н. ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ЕЕ СОСТАВЛЯЮЩИХ ЭЛЕМЕНТОВ

Рассмотрены структурные элементы системы органов внутренних дел Украины. Проанализированы ее признаки и дана характеристика каждого элемента, с помощью чего выявлены и исследованы пробелы системы.

KLOCHKO A. THE FEATURES OF THE SYSTEM OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES AND ITS CONSTITUENT ELEMENTS

Structural elements of the system of law enforcement agencies of Ukraine are considered. The features of the specified system are analyzed and the characteristic is each element is given due to what system blanks are revealed and researched.