

УДК – 65.011.8:354.31(477)

**Гулак Олена Василівна**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного  
та фінансового права  
Національний університет біоресурсів  
І природокористування України

**Головій Людмила Василівна**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного  
та фінансового права  
Національний університет біоресурсів  
І природокористування України

**Гулак Елена Васильевна**

кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры административного  
и финансового права  
Национальный университет биоресурсов  
и природопользования Украины

**Головий Людмила Васильевна**

кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры административного  
и финансового права  
Национальный университет биоресурсов  
и природопользования Украины

**Gulac O.V.**

Ph.D. in Law, Associated Professor  
National University of Life and  
Environmental Sciences of Ukraine

**Goloviy L.V.**

Ph.D. in Law, Associated Professor  
National University of Life and  
Environmental Sciences of Ukraine

**РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ  
СПРАВ УКРАЇНИ: СЬОГОДЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

**РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
УКРАИНЫ: НЫНИШНИЙ ЭТАП И ПЕРСПЕКТИВЫ  
REFORM OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE: THE  
PRESENT AND FUTURE**

**Анотація:** В статті здійснено аналіз основних організаційно-правових змін на шляху реформування органів внутрішніх справ України, досліджена модель системи на основі щойно прийнятих нормативно-правових актів.

**Ключові слова:** реформування органів внутрішніх справ, система органів внутрішніх справ, реформування правоохоронної системи.

**Аннотация:** В статье проведен анализ основных организационно-правовых изменений на пути реформирования органов внутренних дел Украины, исследована модель системы на основе недавно принятых нормативно-правовых актов.

**Ключевые слова:** реформирование органов внутренних дел, система органов внутренних дел, реформирование правоохранительной системы.

**Summary:** The article analyzes the main organizational and legal changes to reform the internal affairs of Ukraine, investigated model systems based on the newly adopted regulations.

**Key words:** reform of the internal affairs, a system of internal affairs, reform the law enforcement system.

Наразі, у руслі реалізації реформи усієї правоохоронної системи, яка у дійсності відбувається доволі активно, має змогу спостерігати і суттєві організаційно-правові зміни у структурі органів внутрішніх справ, що підкріплюється прийняттям низки абсолютно нових системних

нормативно-правових актів на найвищому державному рівні. Відтак питання сьогодення та перспективи реформування системи органів внутрішніх справ України є досить важливими і актуальними в розрізі юридичної науки.

Ціла кагорта науковців у свої працях приділяла увагу досліджуваній проблематиці, серед яких: О. Бандурка, М. Бідюкова, С. Блюдова, В. Грохольський, І. Зозуля, М. Криштанович, А. Рибалкін, І. Руколайніна, О. Синявська, П. Михайленко, А. Чубенко. Втім, їх напрацювання не торкаються нинішнього стану реформування системи та структури органів внутрішніх справ.

Як і будь-яка інша система, органи внутрішніх справ мають ієрархічну побудову, на чолі якої знаходиться Міністерство внутрішніх справ України (далі – МВС України). МВС України під час виконання покладених на нього обов'язків керується Конституцією України, законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, іншими нормативно-правовими актами. Специфічні завдання, функції і методи діяльності МВС України визначені Постановою Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 401 «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» [1]. До числа інших важливих нормативно-правових актів України, що за своєю суттю складають правові основи діяльності органів внутрішніх справ України, слід віднести також поки чинний Закони України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року [2], «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 року [3], «Про Національну гвардію України» від 13 березня 2014 року [4], «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 року [5], «Про засади запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 3206 [6], «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» від 10

січня 2002 року [7], «Про дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» від 22 лютого 2006 року № 3460 [8], Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ» від 29 липня 1991 року [9] тощо.

У результаті вивчення наведених вище нормативно-правових актів можна зазначити, що правоохоронна діяльність органів внутрішніх справ є досить різнобічною і здійснюється водночас на трьох рівнях: центральному, регіональному та місцевому. Слід зазначити, що чинним законодавством України не визначено чітку структуру саме органів внутрішніх справ (у Законі України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» мова йде лише про структуру МВС України). Однак, наразі – 2 липня 2015 р. Верховна Рада прийняла внесений Кабміном Закон України «Про органи внутрішніх справ України» [10], що формує систему органів внутрішніх справ як самостійних органів виконавчої влади та остаточно визначає взаємодію між керівниками поліції, міграції, Нацгвардії тощо та міністром внутрішніх справ. Щоправда, невдовзі Президентом України зазначений закон був ветований, відповідно маємо очікувати на подальші системні зміни, які вбачає за необхідне даний суб'єкт публічного управління та певне зволікання з прийнятими.

У даному Законі (стаття 1 «Визначення основних термінів») надається визначення поняття «органи внутрішніх справ» та подано загальну структуру органів внутрішніх справ України. Так, під органами внутрішніх справ України пропонують розуміти систему органів виконавчої влади та військових формувань, які беруть участь у формуванні та реалізують державну політику у сфері внутрішніх справ. Щодо системи органів внутрішніх справ, то в даному законопроекті подають її так:

- 1) Міністерство внутрішніх справ України;
- 2) центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується

і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України (далі — центральні органи виконавчої влади):

- Національна поліція України;
- центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;
- центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів;
- центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності;

### 3) Національна гвардія України.

Аналіз чинної нормативно-правової бази, що регламентує діяльність органів внутрішніх справ України, дозволяє дійти висновку, що сьогодні структуру органів внутрішніх справ України складають: міліція, Національна гвардія; слідчий апарат (відповідно до ст. 7 Закону України «Про міліцію» досудова міліція знаходяться в організаційній підпорядкованості у міліції); вищі навчальні заклади системи МВС, науково-дослідні установи, інші підприємства та установи забезпечення. Наведені складові органів внутрішніх справ є взаємопов'язаними та взаємодоповнюючими.

Слід підкреслити, що у науковій літературі практично відсутні дослідження, спрямовані на встановлення повного переліку органів та

підрозділів, які входять до структури органів внутрішніх справ України. Більш того, у переважній більшості випадків органи внутрішніх справ ототожнюються з підрозділами міліції, а завдання та правовий статус органів внутрішніх справ розкриваються лише через аналіз компетенції міліції.

Вважаємо за доцільне коротко проаналізувати компетенцію усіх складових елементів органів внутрішніх справ України.

Так, МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства та держави від злочинних і кримінально протиправних посягань, боротьби із злочинністю, виявлення кримінальних правопорушень, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також забезпечує формування державної політики у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, у сферах цивільного захисту, в тому числі запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та ліквідації надзвичайних ситуацій, гідрометеорологічної діяльності, міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Основними завданнями МВС є:

- 1) забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства та держави від злочинних і кримінально протиправних посягань, боротьби із злочинністю, виявлення кримінальних правопорушень, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху;

2) забезпечення формування державної політики:

- у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

- у сфері цивільного захисту, в тому числі запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та ліквідації надзвичайних ситуацій, гідрометеорологічної діяльності;

- у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» визначено таку структуру МВС України:

- Міністерство внутрішніх справ України - центральний орган управління;

- головні управління, управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі;

- міські, районні управління та відділи, лінійні управління, відділи, відділення, пункти;

- підрозділи судової міліції;

- підрозділи місцевої міліції;

- головний орган військового управління, оперативно-територіальні об'єднання, з'єднання, військові частини і підрозділи, вищі навчальні заклади, навчальні військові частини (центри), бази, установи та заклади, що не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України;

- навчальні заклади, науково-дослідні установи, підприємства та

установи забезпечення [7].

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про міліцію» [2] міліція є єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінальну процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції. Вона складається з підрозділів: кримінальної міліції; міліції громадської безпеки; державної автомобільної інспекції; міліції охорони; судової міліції; спеціальної міліції; внутрішньої безпеки; особливого призначення.

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 можуть створюватись спеціальні підрозділи міліції.

До числа основних завдань міліції відносяться такі:

- забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів;
- запобігання правопорушенням та їх припинення;
- охорона і забезпечення громадського порядку;
- виявлення кримінальних правопорушень;
- участь у розкритті кримінальних правопорушень та розшуку осіб, які їх вчинили, у порядку, передбаченому кримінальним процесуальним законодавством
- забезпечення безпеки дорожнього руху;
- захист власності від злочинних та кримінально протиправних посягань;
- виконання адміністративних стягнень;
- участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам,



установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків.

Вважається, що саме міліція є найважливішою складовою органів внутрішніх справ України.

Однак, на етапі здійснення реформи усієї правоохоронної діяльності, певних суттєвих організаційно-правових змін набула і ця складова органів внутрішніх справ. Так, 2 липня 2015 р. був прийнятий Закон України № 580 «Про Національну поліцію» [11], набрання чинності якого відбудеться 06.11.2015 р. Відповідно цього закону, Національна поліція України визначається як центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України.

Систему поліції складатимуть:

- 1) центральний орган управління поліцією;
- 2) територіальні органи поліції.

До складу апарату центрального органу управління поліції входитимуть організаційно поєднані структурні підрозділи, що забезпечують діяльність керівника поліції, а також виконання покладених на поліцію завдань.

Передбачено, що у складі поліції функціонуватимуть:

- 1) кримінальна поліція;
- 2) патрульна поліція;
- 3) органи досудового розслідування;
- 4) поліція охорони;
- 5) спеціальна поліція;
- 6) поліція особливого призначення.

У системі поліції можуть утворюватися науково-дослідні установи та установи забезпечення.

Відтак, можемо спостерігати, у руслі реалізації реформи усєї правоохоронної системи, яка у дійсності наразі відбувається доволі активно, і суттєві організаційно-правові зміни у структурі органів внутрішніх справ, що підкріплюється прийняттям низки абсолютно нових системних нормативно-правових актів на найвищому державному рівні. І це є однозначно позитивним аспектом. До того ж, очікування суспільством реформаторських та кардинальних змін стосуються насамперед правоохоронної системи.

Втім, будь-яка реформа, окрім голосного декларування має бути спочатку глибоко та системно опрацьована. На прикладі прийняття законів від 2 липня 2015 р. про системні зміни в структурі та функціоналі органів внутрішніх справ маємо констатувати певну поспішність та невваженість, про які свідчить те, що навіть і до часу набуття чинності цими законами, щодо них вже, на найвищому державному рівні, прийнято рішення про доопрацювання, а по певним позиціям – навіть практичної неможливості втілення. Стримуючими факторами є насамперед матеріальна складова та, окрім заплямованих працівників, відтоку великої кількості практичних високоякісних професіоналів, що, коли йдеться про певні суто професійні напрямки правоохоронної діяльності є неприпустимим.

### **Література:**

1. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова КМУ № 401 від 13.08.2014р.
2. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 р., № 565 // Відомості Верховної Ради України. –1991. – № 4. – Ст. 20.
3. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р., № 2135 // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

4. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України (про війська внутрішньої та конвойної охорони) : Закон України від 26.03.1992 р., № 2235 // Відомості Верховної Ради України. –1992. – № 29. – Ст. 397.
5. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 р., № 3341 // Відомості Верховної Ради України. –1993. – № 35. – Ст. 358.
6. Про засади запобігання і протидії корупції в Україні : Закон України від 07.04.2011 р., № 3206 // Офіційний вісник України. –2011. – № 4. – Ст. 1764.
7. Про загальну структуру і чисельність МВС України : Закон України від 10.01.2002 р., № 2925 // Відомості Верховної Ради України. –2002. – № 16. – Ст. 115.
8. Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.1991 р., № 114 : [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
9. Про дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 18 вересня 1991 р., № 403.
10. Про органи внутрішніх справ України : Закон України від 02.07.2015 р. № 2561 : [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2015/07/2/7073219/>
11. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580 : [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

#### **References:**

1. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Ministerstvo vnutrishnix sprav Ukrainy` : Postanova KМУ # 401 vid 13.08.2014r.

2. Pro miliciyu : Zakon Ukrayiny` vid 20.12.1990 r., # 565 // Vidomosti Verxovnoyi Rady` Ukrayiny`. –1991. – # 4. – St. 20.
3. Pro operaty`vno-rozshukovu diyal`nist`: Zakon Ukrayiny` vid 18.02.1992 r., # 2135 // Vidomosti Verxovnoyi Rady`. – 1992. – # 22. – St. 303.
4. Pro vnutrishni vijs`ka Ministerstva vnutrishnix sprav Ukrayiny` (pro vijs`ka vnutrishn`oyi ta konvojnoyi oxorony`) : Zakon Ukrayiny` vid 26.03.1992 r., # 2235 // Vidomosti Verxovnoyi Rady` Ukrayiny`. –1992. – # 29. – St. 397.
5. Pro organizacijno-pravovi osnovy` borot`by` z organizovanoju zlochy`nnistyu : Zakon Ukrayiny` vid 30.06.1993 r., # 3341 // Vidomosti Verxovnoyi Rady` Ukrayiny`. –1993. – # 35. – St. 358.
6. Pro zasady` zapobigannya i proty`diyi korupcii v Ukrayini : Zakon Ukrayiny` vid 07.04.2011 r., # 3206 // Oficijny`j visny`k Ukrayiny`. –2011. – # 4. – St. 1764.
7. Pro zagal`nu strukturu i chy`sel`nist` MVS Ukrayiny` : Zakon Ukrayiny` vid 10.01.2002 r., # 2925 // Vidomosti Verxovnoyi Rady` Ukrayiny`. –2002. – # 16. – St. 115.
8. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro proxodzhennya sluzhby` ryadovy`m i nachal`ny`cz`ky`m skladom organiv vnutrishnix sprav: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny` vid 29.07.1991 r., # 114 : [Elektronny`j resurs] – Rezhy`m dostupu : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
9. Pro dy`scy`plinarny`j statut organiv vnutrishnix sprav Ukrayiny` : Nakaz MVS Ukrayiny` vid 18 veresnya 1991 r., # 403.
10. Pro organy` vnutrishnix sprav Ukrayiny` : Zakon Ukrayiny` vid 02.07.2015 r. # 2561 : [Elektronny`j resurs] – Rezhy`m dostupu : <http://www.pravda.com.ua/news/2015/07/2/7073219/>
11. Pro Nacional`nu policiyu : Zakon Ukrayiny` vid 02.07.2015 r. # 580 : [Elektronny`j resurs] – Rezhy`m dostupu : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/580-19>