

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

**ПОДОЛЯКА А. М.,**  
доктор юридичних наук, доцент,  
ректор (Міжрегіональна академія  
управління персоналом)

**ДО ПИТАННЯ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ  
ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

УДК 351.74

Розглядаються питання реформування системи органів внутрішніх справ України. Проаналізовано систему державних органів, які практично виконують багато функцій органів внутрішніх справ, але перебувають у підпорядкуванні інших відомств. Сформовано пропозиції щодо шляхів майбутніх реформ на основі досвіду зарубіжних країн та попереднього досвіду роботи МВС СРСР

***Ключові слова:** сфера внутрішніх справ, міліція, прикордонна служба, система виконання покарань, пожежна служба, реформування, державні інспекції*

Рассматриваются вопросы реформирования системы органов внутренних дел Украины. Проанализирована система государственных органов, которые практически осуществляют много функций органов внутренних дел, но подчиняются другим ведомствам. Сформулировано предложение относительно путей будущих реформ на основе опыта зарубежных стран и предыдущего опыта работы МВД СССР

***Ключевые слова:** сфера внутренних дел, милиция, пограничная служба, система исполнения наказаний, пожарная служба, реформирование, государственные инспекции*

In the article the questions of the reform of the system of internal affairs of Ukraine are considered. The analysis of the system of state organs, that perform the functions of internal affairs units, but they are subordinated to the other departments is done. The proposals concerning the trends of future reforms on the basis of experience of the foreign countries and the former experience of the Ministry of Interior of the USSR are done

***Key words:** sphere of internal affairs, militia, border service, system of punishments, fire service, reforming, state inspections*

**Вступ.** Якщо проаналізувати систему державних органів, які виконують в Україні різноманітні завдання, що стосуються охорони громадського порядку та громадської безпеки, а також прав і свобод громадян, то ми побачимо, що їх досить багато. Неодноразово відбувалися реформування, метою яких було скорочення кількості чиновників та державних службовців, але всі спроби реформування закінчувалися тим, що кількість чиновників та посадовців збільшувалася. Зазначені спроби реформування стосуються і системи органів внутрішніх справ України, а її реформування, можна без перебільшення сказати, продовжується всі роки



незалежності України.

Було запропоновано десятки напрямів та способів реформування системи органів внутрішніх справ України, окремі з них практично втілювалися в життя. За двадцять років незалежності змінився десяток міністрів внутрішніх справ, проте змін на краще не відбулося.

На нашу думку, одним із недоліків діяльності системи органів внутрішніх справ України є те, що окремі аспекти діяльності державних структур, які належать до сфери внутрішніх справ, відділені від системи внутрішніх справ, але певною мірою впливають на стан правопорядку в країні.

Мова про функції держави у сфері охорони кордонів, службу виконання покарань, пожежників та організації, які виконують рятувальні роботи, охороняють природу, рибні запаси, водні ресурси та ліси, а також інші структури, діяльність яких безпосередньо стосується саме сфери внутрішніх справ. У нас питання внутрішніх справ сприймається як виконання завдань з боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку і громадської безпеки.

**Постановка завдання.** Метою статті – обґрунтування певної централізації структури внутрішніх справ в Україні та збільшення повноважень органів внутрішніх справ України. Базою проведення реформ може бути закордонний досвід та попередній досвід діяльності органів внутрішніх справ у колишньому Радянському Союзі.

**Результати дослідження.** Аналіз концепцій реформування системи органів внутрішніх справ України дає можливість розглядати зазначене питання самої реформи з різних боків. Останні наукові дослідження та захищені дисертації [1, 2, 3, 4] свідчать про те, що аспекти реформування розглядають саме в тому порядку і в тій системі, яка існує на сьогодні та яка була визначена ще в 1990 р. після проголошення незалежності. Якщо в науковій літературі й трапляються окремі праці, які пропонують переглянути структуру системи внутрішніх справ, то вони поодинокі й не торкаються глобальної проблеми, об'єднання цілого ряду міністерств, державних комітетів та служб в одну структуру – структуру органів внутрішніх справ [5].

Ми бачимо, що в Україні ще збереглася система поділу силових відомств з часів Радянського Союзу, але ще додалися й інші. Особливо це стосується органів внутрішніх справ. З якою метою після набрання незалежності виокремлено з системи органів внутрішніх справ пожежну охорону та створено ціле Міністерство з надзвичайних ситуацій, що пізніше було передано у підпорядкування до Міністерства оборони ніхто не знає. В принципі рішення певною мірою правильно, але пожежники займаються питаннями внутрішніх справ, вони мають навіть деякі функції розслідування. Це ж саме стосується й системи виконання покарань. Система виконання покарань в більшості західних країн також відокремлена від міністерства внутрішніх справ, але в США система виконання покарань в більшості штатів перебуває у веденні підрозділів внутрішніх справ і ніхто там не підлаштовується до вимог правозахисників.

В Україні, як відомо, багато злочинів учиняються повторно, або засуджені особи, вчинили злочини, а вони не розкриті, тому безпосередній зв'язок з установами виконання покарань для оперативних працівників органів внутрішніх справ України конче потрібен, але зараз установи виконання покарань перебувають у підпорядкуванні Міністерства юстиції і зв'язок з установами виконання покарань досить обмежений.

Отже, ми можемо стверджувати, що після отримання незалежності Україна пішла шляхом збільшення кількості різних державних установ та агенцій, які мають охороняти громадський порядок і громадську безпеку, а також створення нових, що, на нашу думку, не сприяло підвищенню якості роботи в тих галузях що контролюють згадані агенції. Водночас вивчення даної тенденції в науковому плані проводилося поверхово і не пропонувалися нові



підходи

**Результати дослідження.** Питання реформування систем органів внутрішніх справ України конче необхідно, про це зазначалося неодноразово, а останні події у Врадіївці Миколаївської області свідчать, що вже треба проводити такі реформи. При цьому, мабуть, потрібно звернути увагу на те, як організовані і працюють органи внутрішніх справ в інших країнах, а не вигадувати свій «національний» шлях. Як уже було зазначено, ми підтримуємо думку про те, що всі питання які стосуються внутрішніх справ, має бути об'єднано до одного міністерства – міністерства внутрішніх справ.

Почнемо з Міністерства з надзвичайних ситуацій на даний час Державна служба надзвичайних ситуацій. Все, що відбувається в країні, всі надзвичайні ситуації мали ставати предметом уваги цього міністерства. Але ж це внутрішні справи держави. До отримання незалежності пожежна та рятувальні служби входила до складу МВС України і ніяких проблем виникало. Тим більше, що працівники цієї служби, як уже зазначалося, мають певні напрями діяльності, пов'язані з розслідуванням та проведенням експертиз.

Відповідно до Указу Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726/2012 [5] створено Державну службу з надзвичайних ситуацій, яка має виконувати всі завдання пов'язані з рятуванням громадян, пожежами та іншими надзвичайними ситуаціями. Проте дана служба чомусь підпорядкована Міністерству оборони, а не Міністерству внутрішніх справ.

На нашу думку, система МВС України більше підходить до тісної співпраці з рятувальними загонами та пожежниками.

Система виконання покарань у межах колишнього Радянського Союзу також належала до Міністерства внутрішніх справ. Зв'язок між системою виконання покарань та працівниками органів внутрішніх справ безпосередній, крім того, це внутрішні справи держави, хто керуватиме системою виконання покарань. Для працівників міліції важливий зв'язок з місцями виконання покарань, адже частина засуджених учинила не один злочин а декілька, а засуджені вони, як правило, за один. Розкрити вчинені злочини можна тільки за допомогою тісного співробітництва між установами, де відбувають покарання засуджені, та практичними працівниками органів внутрішніх справ.

Цікава позиція прикордонних військ та прикордонників. У колишньому Радянському Союзі прикордонники належали до Комітету державної безпеки. Зараз Адміністрація Державної прикордонної служби України певною мірою підпорядкована МВС України, але, на нашу думку, для тіснішої співпраці треба створити спеціальну прикордонну міліцію, а формування прикордонних військ поступово скорочувати, адже в жодній європейській країні немає прикордонних військ.

Якщо особа порушила кордон і незаконно перебуває на території України, то розшукувати її доводиться працівникам органів внутрішніх справ України, але для пошуку треба багато листуватися, давати орієнтування тощо. Департамент прикордонної служби в системі органів внутрішніх справ України допоміг би вирішувати всі згадані питання.

У більшості країн Європи прикордонна служба – це частина Міністерства внутрішніх справ, адже вона займається внутрішніми справами. Наприклад, у Франції, яка також проводить зараз реформування систем внутрішніх справ, до недавнього часу всіма питаннями перетинання кордонів, охорони кордонів, проведенням рятувальних операцій та відповідно, охороною громадського порядку й громадської безпеки займалася жандармерія. Усього було виділено 7 видів жандармерії, які розділялися на територіальні сили, республіканську гвардію, мобільні військові підрозділи, морську та річкову жандармерію, аеродромну, повітряну та прикордонну жандармерію, спеціальні рятувальні підрозділи, жандармерію озброєнь та охорони особливо небезпечних об'єктів [8].



Якщо коротко проаналізувати завдання всіх видів жандармерії, то територіальні підрозділи виконують завдання з охорони громадського порядку та громадської безпеки на території Франції разом з поліцією. До речі, реформування, яке відбувається зараз у Франції в системі правоохоронних органів – це об'єднання поліції й жандармерії в одне міністерство.

Республіканська гвардія виконувала завдання, характерні для внутрішніх військ в Україні, але тільки частково. Морська й річкова жандармерія слідувала за порядком на річках та на сухопутній території, а також морській акваторії портів.

До завдань аеродромної, повітряної та прикордонної жандармерії входила охорона кордонів і здійснення прикордонного режиму, тобто перевірка документів, підтримання порядку на кордонах і т. ін. У будь-якому разі про порушення прикордонного режиму до відома одразу ставилися підрозділи територіальної жандармерії.

Жандармерія озброєнь виконувала функції дозвільної системи та здійснювала охорону особливо небезпечних об'єктів, таких як атомні станції, водогони, різноманітні склади тощо.

Функції прикордонної поліції виконує також і поліція більшості країн Європи. Адже ці функції держави або місцевого самоврядування нероздільні, а їх виокремлення з функцій внутрішніх справ нелогічно.

Дискусійне питання також про підпорядкування окремих державних служб Міністерству аграрної політики. Йдеться про Державну ветеринарну та фітосанітарну служби, Державне агентство лісових ресурсів України та Державне агентство рибного господарства України. Інспекції, які містяться в складі згаданих державних агенцій, виконують по суті міліцейські функції. Наприклад, Державне агентство рибного господарства відповідно до Указу Президента України здійснює контроль за дотриманням лімітів і нормативів використання водних живих ресурсів; здійснює контроль за дотриманням правил використання об'єктів тваринного світу в частині водних живих ресурсів; складає протоколи та розглядає справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом [9]. У принципі всі ці питання лежать у площині повноважень органів внутрішніх справ України, але вони вирішуються особами, які в більшості випадків не мають відповідної компетенції. Тому, мабуть, доцільно створити відповідні органи подвійного підпорядкування – інспекції, які б підпорядковувалися і Міністерству внутрішніх справ у частині проведення розшукової діяльності та контролю за дотримання законодавства суб'єктами господарської діяльності у сфері рибних запасів та рибного господарства, але водночас вони мають бути укомплектовані спеціалістами, які б могли проводити оцінювання шкоди, завданої рибному господарству, та інші питання, що підлягають вирішенню саме за допомогою спеціальних знань.

Питання юридичної кваліфікації порушень, які допустили юридичні та фізичні особи під час користування своїми правами щодо вилову риби тощо, повинні вирішувати юристи, працівники органів внутрішніх справ України або також спеціально підготовлені особи, які підпорядковувалися б МВС України.

Аналогічна ситуація виникає також у процесі діяльності Державного агентства лісових ресурсів України. Відповідно до Указу Президента України від 13 квітня 2011 р. № 458/2011, яким було затверджено «Положення про Державне агентство лісових ресурсів України», зазначене агентство: забезпечує виконання функцій державної лісової охорони, координує діяльність лісової охорони, всіх постійних лісокористувачів і власників лісів, бере участь у забезпеченні реалізації державної політики в сфері пожежної безпеки, забезпечує організацію та координацію заходів з охорони державного мисливського фонду і заходів щодо регулювання чисельності мисливських, хижих та шкідливих для мисливського господарства тварин; забезпечує здійснення наземно-авіаційної охорони лісів від пожеж, незаконних рубок та інших лісопорушень, захист лісу від шкідників, хвороб та іншого шкідливого впливу на території



лісового фонду підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління; організовує виконання протипожежних, лісозахисних та інших лісоохоронних заходів на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління; розглядає згідно із законодавством справи про адміністративні правопорушення і в межах своїх повноважень приймає відповідні рішення [10].

Як видно з цього переліку, частина таких повноважень стосується діяльності працівників органів внутрішніх справ України. В цілому більшість виявлених порушень фіксується тільки в присутності працівників органів внутрішніх справ України, тому доцільно було б створити відповідні органи подвійного підпорядкування. Вони повинні підпорядковуватися МВС України та Міністерству аграрної політики.

Міністерство аграрної політики має забезпечувати спеціалістів, які б визначали необхідність проведення перевірок, формулювали напрями перевірок, але технічне забезпечення мають здійснювати особи з відповідною юридичною підготовкою.

Тобто перевірки та рейди, які проводяться працівниками Державного агентства лісових ресурсів України, були б результативнішими й ефективнішими, якби окремі працівники входили б до складу МВС України.

**Висновки.** Проведений короткий аналіз свідчить, що сфера внутрішніх справ, яка підлягає охороні та врядуванню, досить широка, і якщо підходити до реформування цієї сфери виважено з урахуванням досвіду інших країн, ми можемо підвищити ефективність діяльності державних органів, до завдань яких входить власне її охорона. Треба об'єднати всі органи, які мають здійснювати заходи з охорони й доручати проведення заходів професійно підготовленим працівникам. Крім того, слід сформувати стратегію подвійного підпорядкування й застосовувати її до всіх державних органів, які діють у сфері охорони прав і свобод громадян.

Звичайно, на вирішення питань щодо об'єднання всіх цих структур до одного міністерства необхідна політична воля, але за детально розроблених дій з урахуванням тенденцій, які намітилися в Україні, такий варіант можливий.

#### Список використаних джерел:

1. Гіда Є. О. Деонтологічні засади забезпечення прав і свобод людини та громадянина у сфері правопорядку : монографія / Є. О. Гіда. – К. : ФОП О. С. Липкан, 2011. – 416 с.
2. Проневич О. С. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз : монографія / О. С. Проневич. – Х. : НікаНова, 2011. – 509 с.
3. Шопіна І. М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Ірина Миколаївна Шопіна. – К., 2012. – 514 с.
4. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України : монографія / О. М. Бандурка – Х. : Вид-во Університету внутрішніх справ, 2004. – 214 с.
5. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24 грудня 2012 року № 726/2012. – Режим доступу : [president.gov.ua](http://president.gov.ua).
6. Капарини М. Реформирование полиции в странах Центральной и Восточной Европы / М. Капарини ; под ред. М. Капарини, О. Маренина, А. Н. Ярмыш. – К. : Задруга, 2005. – 296 с.
7. Про Державну прикордонну службу України [Електронний ресурс] : Закон України, від 3 квітня 2003 року № 661-IV. – Режим доступу : [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua).
8. Заросило В. О. Жандармерія Франції : посібник / Заросило В. О. ; за заг. ред. Я. Ю. Кондратьєва. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2003. – 44 с.





9. Положення про Державне агентство рибного господарства України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 16 квітня 2011 року № 484/2011. – Режим доступу : [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua).

10. Положення про Державне агентство лісових ресурсів України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 458/2011. – Режим доступу : [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua).

11. Братусь С. Н. Предмет и система советского гражданского права / Братусь С. Н. – М.: Госюриздат, 1963.

12. Яковлев В. Ф. Общая часть гражданского права в современном законодательстве и юридической практике / Яковлев В. Ф. – Свердловск, 1979.

13. Ямненко Т. М. Система фінансового права як галузі права / Т. М. Ямненко // Держава і право. Юридичні та політичні науки. – 2002. – № 15. – С. 322–328.

**ПРИЙМАЧЕНКО Д. В.,**

доктор юридичних наук,  
професор, професор кафедри  
адміністративного права та  
адміністративної діяльності ОВС

**МИРОНЮК Р. В.,** кандидат

юридичних наук,  
доцент, професор кафедри  
адміністративного  
права та адміністративної діяльності  
ОВС (Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.922:35.076:351.95

### ОКРЕМІ НАПРЯМИ УЗАГАЛЬНЕННЯ ІНОЗЕМНОГО ДОСВІДУ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Досліджено досвід побудови та функціонування системи органів адміністративно-деліктної юрисдикції в європейських державах, на підставі чого сформульовано й обґрунтовано положення, які потребують закріплення у вітчизняному адміністративно-деліктному законодавстві з метою підвищення рівня законності застосування заходів адміністративної відповідальності.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, провадження у справах про адміністративні правопорушення, органи адміністративно-деліктної юрисдикції, європейський досвід.

Исследован опыт функционирования системы органов административно-деликтной юрисдикции в европейских государствах, на основании чего сформулированы и обоснованы положения, которые нуждаются в закреплении в отечественном административно-деликтном законодательстве с целью повышения уровня законности применения мер административной ответственности.

