

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.6.23>

ОЛІЙНИК О.О.

**ФУНКЦІЇ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЯК СУБ'ЄКТА  
В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ****FUNCTIONS OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS AS AN ENTITY  
IN THE SYSTEM OF ENTITIES FOR ENSURING INTERNAL SECURITY**

Актуальність статті полягає в тому, що Концепцією першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ, необхідне законодавче визначення оновленої загальної структури МВС, структури і чисельності, завдань та повноважень органів внутрішніх справ та інших умов їх діяльності, пріоритетами якої є виконання соціально-сервісних функцій. З цією метою законодавцями та державними діячами здійснюється розроблення та прийняття нових і внесення змін до чинних законодавчих актів з урахуванням європейських норм і стандартів, спрямованих на врегулювання діяльності Національної поліції, Національної гвардії, прикордонної, міграційної служб, а також служби з питань надзвичайних ситуацій. З'ясовано, що під функціями органів внутрішніх справ доцільно розуміти основні напрями діяльності в процесі вирішення поставлених завдань, тобто функції охоплюють собою сукупність способів, методів, прийомів і дій, за допомогою яких виконується завдання і досягається мета. Наголошено, що загрози внутрішньої безпеки держави – це система організаційно-управлінських, правових, політичних, соціальних, економічних, екологічних заходів, яка визначає сукупність чинників та умов, що створюють небезпеку певному об'єкту і суб'єкту загрози та охороняється нормами адміністративного права та інших галузей права, що виникають через цілеспрямовану діяльність окремих суб'єктів права (держави, фізичних та юридичних осіб) і спрямовані на завдання шкоди суспільству. Основним елементом внутрішньої безпеки якого є об'єктивний і всебічний моніторинг ефективності державної (законодавчої, виконавчої) та судової гілок влади, який застосовується з метою виявлення та прогнозування загрози, що забезпечує захист життєво важливим інтересам людини та громадянина, суспільства, держави та її інститутів від реальних і потенційних внутрішніх загрози невоєнного характеру. Зроблено висновок, що на даний час в Україні необхідна чітка регламентація функцій та повноважень суб'єктів забезпечення внутрішньої безпеки, зокрема МВС. А також поєднання підходів до формування відповідної законодавчої бази, підготовки доктрин, стратегій, концепцій, державних і відомчих програм у різних сферах національної безпеки.

**Ключові слова:** громадська безпека, захищеність, суспільство, особа, прав і свобод людини та громадянина, держава.

The relevance of the article lies in the fact that the concept of priority measures for reforming the system of the Ministry of Internal Affairs requires a legislative definition of the updated general structure of the Ministry of Internal Affairs, the structure and number, tasks and powers of internal affairs bodies and other conditions of their activity, the priorities of which are the performance of social service functions. For this purpose, legislators and government officials are developing and adopting new and amending existing legislative acts taking into account European norms and standards aimed at regulating the activities of the National Police, National Guard, border and migration services, as well as emergency services. It was found that the functions of the internal

affairs bodies should be understood as the main directions of activity in the process of solving the assigned tasks, that is, the functions include a set of methods, methods, techniques and actions, with the help of which the task is performed and the goal is achieved. It is emphasized that threats to the internal security of the state are a system of organizational, managerial, legal, political, social, economic, and environmental measures, which determines the set of factors and conditions that create a danger to a certain object and subject of threats and is protected by the norms of administrative law and other branches of law arising from the purposeful activity of individual legal entities (the state, individuals and legal entities) and aimed at harming society. The main element of internal security is the objective and comprehensive monitoring of the effectiveness of the state (legislative, executive) and judicial branches of power, which is used for the purpose of identifying and forecasting threats, which provides protection to the vital interests of a person and citizen, society, the state and its institutions from real and potential internal non-military threats. It was concluded that at present Ukraine needs a clear regulation of the functions and powers of internal security entities, in particular the Ministry of Internal Affairs. As well as a combination of approaches to the formation of the appropriate legislative framework, preparation of doctrines, strategies, concepts, state and departmental programs in various spheres of national security.

**Key words:** *public safety, security, society, person, human and citizen rights and freedoms, state.*

**Актуальність теми.** Керуючись Концепцією першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ, необхідне законодавче визначення оновленої загальної структури МВС, структури і чисельності, завдань та повноважень органів внутрішніх справ та інших умов їх діяльності, пріоритетами якої є виконання соціально-сервісних функцій. З цією метою законодавцями та державними діячами здійснюється розроблення та прийняття нових і внесення змін до чинних законодавчих актів з урахуванням європейських норм і стандартів, спрямованих на врегулювання діяльності Національної поліції, Національної гвардії, прикордонної, міграційної служб, а також служби з питань надзвичайних ситуацій [1].

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні процес реформування правоохоронних органів є невід'ємною частиною демократизації суспільного життя та побудови правової держави. Зміни соціально-економічних і політико-правових умов функціонування системи МВС, курс країни на євроінтеграцію, а отже чітка відповідність робот Національної поліції європейським стандартам, детермінують відхід від радянської моделі і потребує переходу на якісно нові засади практичної діяльності, від каральних до соціально-сервісних функцій. Це можливо на підставі дотримання принципів поліцейської діяльності. Ці принципи зумовлюють потребу поетапного перетворення системи МВС у цивільне відомство європейського типу та визначають такі основні завдання: забезпечення дотримання принципів верховенства права; створення та запровадження механізмів унеможливлення використання у політично-партійних, групових чи особистих інтересах; забезпечення створення ефективної системи реагування на злочини та інші правопорушення; створення дієвих механізмів запобігання корупції; розробка, з урахуванням міжнародного досвіду, нових внутрішніх та зовнішніх критеріїв та методик оцінювання функціональної діяльності [2].

Розгляд змісту поняття «функція» в різноманітних наукових значеннях дозволяє дійти висновку, що вищепераховані визначення хоча й відрізняються зі змістом, але в них є й спільні риси. Розрізняються, насамперед, їх наукова мова та специфіка сфери наукових знань, де вживається цей термін. Поняття «функція» має інтегративний характер, що пояснюється широким використанням у різних сферах наукових знань: філософії, політології, соціології, математиці, фізиці, психології, біології, юридичній науці, тощо [3].

Функції в теорії держави визначаються як головні напрямки і види діяльності держави, обумовлені її завданнями і цілями і такі, що характеризують її сутність [4], в яких виражається її сутність і соціальне призначення, цілі і завдання по управлінню суспільством у притаманних їй формах і притаманними їй методами [5]. Проте О.Ф. Скакун одночасно наголошує, що не можна ототожнювати функції держави та її окремих органів, які є частиною апарату держави і відбиваються у компетенції, у предметі відання, у правах та обов'язках (повноваженнях), закріплених за ними [4, с. 47].

Реалізація правоохоронної функції держави покладена на компетентні органи, які наділені спеціальними повноваженнями, тому у своїй сукупності діяльність правоохоронних органів

віддзеркалює правоохоронну функцію держави. Проблема лише в тому наскільки обширною є правоохоронна діяльність в цілому та які з державних органів належать до правоохоронних. Комплексне виконання правоохоронної функції в державі здійснюється завдяки впорядкованим діям уповноважених органів з виявлення або розслідування правопорушень, відновлення порушених прав, захисту правопорядку, наглядом за додержанням законності, активною і цілеспрямованою взаємодією [6, с. 148].

О.С. Проневич наголошує, що функції поліції (міліції) охоплюють сукупність способів, методів, прийомів і дій, за допомогою яких виконуються завдання і досягаються цілі поліції (міліції). З одного боку, функції поліції (міліції) можна розглядати крізь призму загальної функціональної спрямованості держави, відповідальної за внутрішній спокій та мир, а також забезпечення безперешкодної реалізації конституційних прав і свобод. З іншого боку, йдеться про наявність конкретних функцій поліції (міліції), що мають допоміжний характер і фактично є організаційно-технічними засобами реалізації основоположних функцій держави [7, с. 142].

О.М. Бандурка функції органів внутрішніх справ розглядає як сукупність способів, методів, прийомів і дій, за допомогою яких досягається виконання завдань та цілей органів внутрішніх справ [8, с. 83]. Підсумовуючи вищевикладене, можна сказати що під функціями міліції і органів внутрішніх справ слід розуміти основні напрямки їх діяльності в процесі вирішення поставлених перед ними завдань, тобто функції охоплюють собою сукупність способів, методів, прийомів і дій, за допомогою яких виконуються завдання і досягається мета [9]. Таке широке трактування призводить до того, що в юридичній літературі функції тих чи інших державних органів ототожнюють з їх завданнями, компетенцією, напрямками чи повноваженнями. Тобто в одному випадку, під функціями розуміється призначення органу, його роль і місце в системі більш високого рядку; а в іншому – мета його діяльності, завдання, повноваження, та компетенція [10, с. 43].

Г.А. Туманов, наприклад, вживаючи таке словосполучення, як «функції-завдання», розглядає основні його складові як синоніми. Зокрема, всі функції ОВС автор класифікує на дві групи: функції-завдання та функції-операції. Перша група визначає основні напрями діяльності (тобто цільове призначення) та організаційну структуру ОВС; друга – зміст процесу управління (прийняття рішень, організація їх виконання, облік, контроль тощо). За таким підходом, функції стають більш конкретними та відповідають більш вузьким завданням.

О.М. Юрченко в своєму науковому дослідженні використовує термін «функціональні завдання» міліції. Функціональне завдання складається з двох теоретичних складових: функція та завдання. Функція – це, робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось. Призначення, роль чого-небудь. Завдання – це наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа тощо. Мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити. Виходячи з цих двох тверджень, функціональне завдання ОВС – це запланований обсяг роботи, обов'язок, коло діяльності в цілому системи ОВС, для забезпечення основної мета «Людина – понад усе!» [11, с. 46-47]. Д.С. Припутень зазначає, що завдання, поставлені перед міліцією неоднорідні, та мають свою специфіку. Відповідно до цього, механізм їх виконання теж неоднорідний, тому що реалізація кожного з них передбачає певний вид (напрямок) діяльності, спрямований на досягнення конкретної мети та позначений терміном «функція». Саме функції поєднують в собі найрізноманітніші способи, методи, прийоми та дії, за допомогою яких виконуються завдання та досягається загальна мета діяльності аналізованого підрозділу [12, с. 56].

Також треба відмітити, що відносно функцій, треба погодитись з В.Ф. Погорілко в тому, що вони являються «найбільш загальними і постійними» видами діяльності [13, с. 9].

На думку О.С. Пономарьова, основними напрямками діяльності держави в забезпеченні безпеки і оборони України є:

- удосконалення законодавства, зокрема узгодження правових норм, усунення колізій і двоякого тлумачення нормативно-правових актів;
- взаємодія з іноземними державами з обміну досвідом, економічною та політичною співпрацею;
- розвиток інформаційних технологій щодо усунення загроз інформаційній безпеці України та профілактики їх виникнення;
- протидія корупції;
- зміцнення обороноздатності держави;
- профілактика загроз безпеці та обороні держави, де пріоритетом є підвищення соціального забезпечення населення, економічне зростання, фінансова та політична стабільність у державі тощо діяльності [14].

Міністерство внутрішніх справ України (МВС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МВС України діє на підставі Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого Кабінетом Міністрів України від жовтня № 878 [15].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 року № 442, визначено систему центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується через Міністерство внутрішніх справ України та безпосередньо через Міністра внутрішніх справ [16].

МВС України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах:

- забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг;
- захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;
- 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, а також гідрометеорологічної діяльності;
- міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [15].

Для України є цікавим досвід рішучих, можливо надмірно жорстких, але швидких перетворень в правоохоронній сфері Грузії, що позбавляє активних противників реформ створити умови спротиву нововведенням, породжує довіру населення до влади, підтримку суспільства у проведенні реформ, без чого успішні реформи в Україні не є можливими [17]. Міністерство внутрішніх справ Грузії можна визначити як орган виконавчої влади, єдину милітаризовану систему спеціальних підрозділів, яка, в рамках визначених законом, здійснює захист державної безпеки, охорони громадського порядку, прав та свобод людини від протиправних посягань, забезпечення транспортної та пожежної безпеки, охорону державного кордону. Міністерство фінансується за рахунок державного бюджету, є відповідальним перед Президентом та Урядом, діє на підставі Конституції, законів, нормативно-правових актів Президента, Уряду, внутрішніх документах самого Міністерства. До функцій Міністерства відносяться: розробка стратегії діяльності та прогнозування в сфері захисту державної та внутрішньої безпеки, охорона громадської безпеки, боротьба зі злочинністю, заходи профілактичного характеру. В систему Міністерства входять структурні підрозділи самого Міністерства, територіальні підрозділи, державні агенції і юридичні особи публічного права. До складу самого Міністерства відносять Центральний апарат, генеральна інспекція, фінансово-економічний департамент, департамент матеріально-технічного забезпечення, експертно-криміналістична служба, департамент з прав людини, аналітично-інформаційний департамент, департамент реформ та розвитку, департамент внутрішнього аудиту, відділ міжнародних відносин, відділ охорони здоров'я, різні сервісні служби та деякі інші підрозділи, необхідні для функціонування всієї системи МВС Грузії.

Досліджуючи структуру МВС Грузії слід зазначити, що поліція входить до складу МВС на правах департаменту як один з підлеглих йому підрозділів. Таким чином, дії реформаторів в цьому напрямку є очевидними: враховуючи грузинський досвід, який в багатьох чинниках наслідує досвід США, Держави Ізраїль, деяких інших країн, відокремити діяльність МВС від професійної діяльності поліції, поклавши на Міністерство розробку стратегії, перспективних планів діяльності поліції, фінансове та матеріально-технічне забезпечення тощо, щоб поліція мала можливість зосередитися на головних завданнях напрямах своєї діяльності, а саме охороні громадського порядку, боротьбі із злочинністю, захисті прав та законних інтересів громадян [18, с. 212].

На думку Фільштейна І.В., об'єднання в складі одного міністерства органів поліції, безпеки, прикордонної служби, служби надзвичайних ситуацій в невеликій державі, якою є Грузія, має свої позитивні наслідки. Але чи буде досягнута позитивна мета, якщо в МВС України об'єднати силові структури, враховуючи значну за розміром територію України, велику кількість населення та існуючі проблеми влади. Об'єднання під «дахом» одного міністерства таких підрозділів призведе до втрати належного управління та керованості ними, а зосередження в одних руках великих правоохоронних структур суперечить ідеї децентралізації влади та суттєво збільшує ризики узурпації влади [18, с. 214]. До того ж в статті 3 Закону Грузії «Про поліцію» зазначено, що

поліція Грузії це система здійснюючих виконавчу владу правоохоронних установ, які входять в систему Міністерства, яка в межах повноважень, наданих законодавством Грузії проводить превентивні заходи і заходи з реагування на правопорушення для дотримання громадської безпеки і правопорядку [19].

Як бачимо, в Грузії чітко визначені повноваження та функції МВС. В Україні було зареєстровано проект Закону «Про органи внутрішніх справ» від 06.04.2015 № 2561, який повинен був чітко визначити повноваження та функції МВС. Однак у 2016 році проект Закону було відхилено [20].

Слід зазначити, що відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII вказано, що «загрози національній безпеці України – явища, тенденції і чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України» [21].

Загрози внутрішньої безпеки держави – це система організаційно-управлінських, правових, політичних, соціальних, економічних, екологічних заходів, яка визначає сукупність чинників та умов, що створюють небезпеку певному об'єкту і суб'єкту загроз та охороняється нормами адміністративного права та інших галузей права, що виникають через цілеспрямовану діяльність окремих суб'єктів права (держави, фізичних та юридичних осіб) і спрямовані на завдання шкоди суспільству. Основним елементом внутрішньої безпеки якого є об'єктивний і всебічний моніторинг ефективності державної (законодавчої, виконавчої) та судової гілок влади, який застосовується з метою виявлення та прогнозування загроз, що забезпечує захист життєво важливим інтересам людини та громадянина, суспільства, держави та її інститутів від реальних і потенційних внутрішніх загроз невоєнного характеру [22].

Наразі загрози національній безпеці класифікуються за: місцем знаходження джерела – зовнішні та внутрішні; масштабами можливих наслідків – загальнонаціональні, регіональні, локальні, поодинокі; ступенем сформованості – потенційні, реальні; ступенем суб'єктивного сприйняття – завищені, занижені, мінімальні, умовні, адекватні; характером виникнення – загрози природного, техногенного й соціального характеру; сферами життєдіяльності – загрози в економічній, політичній, оборонній, міжнародній, соціальній, інформаційній, науково-технічній, екологічній, культурній і духовній сферах [23] тощо.

Разом із тим однією з основних функцій держави вважається правоохоронна внутрішня функція, яка пов'язана із забезпеченням внутрішньої безпеки та суверенітету держави, демократичного конституційного ладу від реальних і потенційних загроз. До яких віднесено загрози громадської безпеки й порядку як захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини та громадянина, держави та її інститутів. Забезпечення яких є пріоритетними напрямками державної політики та завданнями діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості у сфері внутрішньої безпеки, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації й захисту національних інтересів від впливу загроз невоєнного характеру [24].

Отже, на даний час в Україні необхідна чітка регламентація функцій та повноважень суб'єктів забезпечення внутрішньої безпеки, зокрема МВС. А також поєднання підходів до формування відповідної законодавчої бази, підготовки доктрин, стратегій, концепцій, державних і відомчих програм у різних сферах національної безпеки.

#### Список використаних джерел:

1. Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ. *МВС України* : [сайт]. URL: [www.pnu.gov.ua/uk/publish/article/1221414](http://www.pnu.gov.ua/uk/publish/article/1221414).
2. Когут Я. М. Принципи діяльності Національної поліції в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 132–139.
3. Наливайко Л. Р., Беляев М. В. Політична функція української держави: теоретико-правові та конституційно-правові засади : монографія. Київ : Хай-Тек Пресс, 2013. 320 с.
4. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник. Харків : Еллада, 2006. 776 с.
5. Сердюк І. А. Функції держави та форми здійснення функцій держави: співвідношення понять. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 127–135.

6. Хамула П. І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2015. 235 с.
7. Проневич О. С. Функції поліції (міліції): нормативно-доктринальна інтерпретація. *Право і безпека*. 2013. № 1. С. 141–146.
8. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення : монографія. Харків : Основа, 1996. 398 с.
9. Мінка Т. П., Марченко В. М. Адміністративна діяльність державної прикордонної служби України : монографія. Дніпропетровськ : Інновація, 2010. 296 с.
10. Ковачев Д. А. Функция, задача, компетенция и правоспособность государственного органа. *Известия вузов. Правоведение*. 1985. № 4. С. 42–51.
11. Юрченко О. М., Сервешкий І. В., Сапрун О. В. Функції міліції (поліції) в сучасних умовах. *Юридична наука*. 2013. № 9. С. 45–50.
12. Припутень Д. С. Адміністративно-правова діяльність міліції на метрополітені : монографія. Сімферополь : Кримнавчпеддержаввидав, 2013. 188 с.
13. Погорілко В. Ф. Функції української держави та їх правові основи. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2004. № 1. С. 9–17.
14. Пономарьов О.С. Внутрішня та зовнішня безпека держави: шляхи забезпечення. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2018. Вип. 2(82). С. 169-176.
15. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878.
16. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 442.
17. Фільштейн І. В. Правова регламентація та організаційні засади створення та діяльності поліції Грузії: узагальнення досвіду : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 220 с.
18. Фільштейн І. В. Відокремлення завдань, функцій і структури органів внутрішніх справ та Національної поліції – один з напрямків реформування правоохоронної системи України (на досвіді Міністерства внутрішніх справ та поліції Грузії). *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2015. Вип. 4. С. 210–216.
19. О полиции : Закон Республики Грузия от 4 окт. 2013 г. № 1444-I. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/2047533/1/ru/pdf>
20. Про органи внутрішніх справ : проект Закону від 06.04.2015 № 2561 [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54672](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54672)
21. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради* від 03.08.2018. № 31. Ст. 241.
22. Бойко І. Забезпечення внутрішньої безпеки держави органами системи МВС України: актуальні загрози. *Підприємництво, господарство і право*. 2020, № 8. С. 132-140/
23. Горбулін В.П. Качинський А.Б. Засади національної безпеки України. Київ : Інтертехнологія, 2009. 272 с.
24. Бойко І. Забезпечення внутрішньої безпеки держави органами системи МВС України: актуальні загрози. *Підприємництво, господарство і право*. 2020, № 8. С. 132-140