

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО, АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС, ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

УДК 342.518

І. М. Шопіна

кандидат юридичних наук

Державний науково-дослідний інститут МВС України,
відділ науково-інформаційної та редакційно-видавничої діяльності,
головний науковий співробітник
пров. Кутузова, 4 а, Київ, 01011, Україна

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ВНУТРІШНІХ ВІЙСЬК МВС УКРАЇНИ

У статті на підставі аналізу законодавства та правозастосовчої практики визначаються прогалини у правовому регулюванні статусу внутрішніх військ МВС України та пропонуються шляхи удосконалення адміністративно-правових актів у відповідній сфері.

Ключові слова: внутрішні війська МВС України, адміністративно-правове регулювання.

Гармонізація адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ потребує чіткого визначення їх структури. Разом з тим проблема визначення адміністративно-правового статусу внутрішніх військ як складового елемента органів внутрішніх справ України залишається невирішеною як на нормативному рівні внаслідок численних прогалин у законодавстві, так і на рівні теоретичних узагальнень внаслідок існування широкого спектру думок та підходів щодо ролі та місця досліджуваного утворення з-поміж правоохоронних органів та військових формувань. Вказане обумовлює актуальність та новизну даної статті, мета написання якої полягала в тому, щоб на підставі аналізу законодавства та правозастосовчої практики визначити прогалини у правовому регулюванні статусу внутрішніх військ МВС України та запропонувати шляхи удосконалення адміністративно-правових актів у відповідній сфері.

Як свідчить аналіз положень Закону України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України», вони не враховують сучасний рівень розбудови органів внутрішніх справ, а його положення потребують редагування. Ст. 1 вказаного Закону визначає, що 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 із злочинністю [1]. У науковій літературі внутрішні війська визначають як багатофункціональне військо-ве формування держави з правоохоронними функціями [2, с. 11]. Функція охорони прав і свобод громадян, законності і правопорядку в сучасних умовах залишається важливою для держави. Проте, як переконує досвід розвитку нашого суспільства, виконувати цю функцію тільки органами внутрішніх справ, судів і прокуратури поки ще неможливо, тому що виникають деякі завдання, які не можуть бути вирішені без застосування збройної сили. Водночас виконання їх не може бути покладено на Збройні Сили України з огляду на їх призначення. Тому необхідне таке збройне формування, яке б перебувало у тісній взаємодії з іншими органами державної влади, безпосередньо виконуючи ці завдання. Таким збройним формуванням і є внутрішні війська МВС України, які входять до складу МВС на правах специфічного суб'єкта правоохоронної діяльності. Внутрішні війська сприяють органам внутрішніх справ у боротьбі зі злочинністю у формі патрульно-постової служби з охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки під час проведення масових заходів, в особливих умовах та умовах надзвичайного стану. Нині для виконання завдань з охорони громадського порядку планового характеру щодобово залучається близько 5 тис. військовослужбовців, у середньому виділяється більш ніж 1 600 патрулів, що становить близько 44 % загальної кількості патрульно-постових нарядів згідно з Планами єдиної дислокації міст, у яких виконують службу внутрішні війська. Це свідчить про те, що у службово-бойовій діяльності внутрішніх військ пріоритетною стала правоохоронна функція [3, с. 30].

Досвід функціонування аналогічних внутрішнім військам МВС України формувань іноземних держав таких, як Національна жандармерія Французької Республіки, Цивільна гвардія Королівства Іспанії, Цивільна гвардія Португалії, Корпус карабінерів та Корпус фінансової гвардії Італійської Республіки свідчить, що всі вони мають військовий статус, затверджений чинним національним законодавством. Більшість таких формувань (зокрема, Національна жандармерія Французької Республіки, Корпус карабінерів і Корпус фінансової гвардії Італійської Республіки) виконують повний спектр правоохоронних завдань на всій національній території, крім великих міст (сфера відповідальності поліції). Низка країн континентальної Європи використовує централізовану модель системи забезпечення внутрішньої безпеки, яка поділяється на два види. До першого належать держави, що забезпечують свою внутрішню безпеку лише силами цивільної поліції (Швеція, Данія, Норвегія, Ірландія, Фінляндія). Для цих держав характерний низький рівень злочинності, відсутність серйозних політичних і соціальних конфліктів, тому вони не витрачають додаткових коштів на утримання спеціальних поліцейських формувань збройних сил [4, с. 266]. Втім, як засвідчили події у Норвегії, де 22 липня 2011 року Ан-

дерс Берінг Брейвік, про погляди якого, за даними ЗМІ, поліція дізналася ще в березні, спочатку влаштував вибух поряд з урядовим комплексом в Осло, а потім, прибувши на острів Утой, відкрив вогонь по відвідувачах розміщеного там молодіжного табору правлячої Робочої партії Норвегії [5], у сьогоденних умовах глобалізації та активізації міграційних процесів ні одна держава не може вважати себе захищеною від екстремістської діяльності.

До держав другого (основного) виду централізованої моделі системи забезпечення внутрішньої безпеки належать держави з постійним використанням спеціальних поліцейських формувань озброєних сил — жандармерії (Франція, Іспанія, Італія, Португалія, Бельгія, Нідерланди, Люксембург). Для них характерна жорстка централізація діяльності правоохоронних органів і традиційне використання декількох загальнодержавних поліцейських структур у забезпеченні громадської безпеки — Національної поліції і жандармерії. Крім того, жандармерія виконує завдання по охороні й забезпеченню громадської безпеки як у військовій, так і цивільній сферах під загальним керівництвом цивільної адміністрації та безпосереднім командуванням своїх командирів. На перший погляд здається, що втручання армії в «цивільну сферу» формально суперечить засадам демократії. Але в даному випадку прагматичні установки превалюють. Паралельне існування Національної поліції і жандармерії визнається обґрунтованим і доцільним. Наявність поліцейських організацій різної підпорядкованості робить можливим використання їх для взаємного контролю, дозволяє нейтралізувати лобіювання чийхось вузьких інтересів, стає певною гарантією внутрішньополітичної стабільності. Окрім того, це сприяє і виявленню порушення закону представниками різних складових поліцейського механізму. Типовим прикладом цього є виявлення карабінерами Італії фактів участі високопосадовців державної поліції в операціях мафії, а також випадки протиправних контактів низки офіцерів і генералів Корпусу карабінерів з неонацистськими угрупованнями і масонською ложею «П-2», що стали відомими завдяки співробітникам Міністерства внутрішніх справ і військовослужбовцям Фінансової Гвардії [6, с. 70]. Не менш жорстка конкуренція властива підрозділам Національної поліції і Національної жандармерії у Франції, Цивільної Гвардії в Іспанії, Національної Республіканської Гвардії у Португалії. Вона присутня в усіх країнах основного виду централізованої моделі системи забезпечення внутрішньої безпеки. Такий підхід до організації поліцейських систем і розподілу компетенції між їх складовими частинами є раціональним, оскільки сприятливо відбивається на функціонуванні поліції і служить істотною гарантією внутрішньополітичної стабільності [4, с. 268].

Ми приєднуємося до думки науковців та практиків, які вважають перебування внутрішніх військ у структурі Міністерства внутрішніх справ України цілком раціональним та таким, що підтверджується позитивним досвідом інших держав. Разом з тим, в аспекті адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України, необхідно констатувати наявність деяких недоліків та суперечностей у правовому

регулюванні функціонування внутрішніх військ, а саме. По-перше, ч. 1 ст. 6 Закону України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України», згідно якої внутрішні війська підпорядковуються Міністру внутрішніх справ України, має бути приведена у відповідність з п. 17 ч. 1 ст. 106 Конституції України, яка визначає, що Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави. На нашу думку, для уникнення непорозумінь та довільного тлумачення правових норм в цій сфері, про що свідчить прийняття взаємовиключних рішень щодо підпорядкування внутрішніх військ Президентом України та Верховною Радою України у 2007 році [7; 8], Закон України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» [9] доцільно доповнити трьома статтями, в яких була б чітко визначена компетенція Президента України, Міністра внутрішніх справ України та командувача цими військами в сфері управління ними.

По-друге, необхідно на законодавчому рівні чітко визначити структуру внутрішніх військ. Ст. 7 Закону України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» проголошує, що внутрішні війська складаються із з'єднань, військових частин і підрозділів по охороні важливих державних об'єктів, зокрема атомних електростанцій, по супроводженню спеціальних вантажів і конвоюванню заарештованих і засуджених, із військових частин спеціального призначення та спеціальних моторизованих військових частин міліції, підрозділів зв'язку, військових установ, навчальних закладів та учбових частин [9]. Ст. 1 Закону України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» визначає, що до складу означеного Міністерства входять з'єднання, військові частини, підрозділи, установи внутрішніх військ [1]. Виходячи з наведених положень, невизначеним є статус Головного управління внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ. Відповідно до положень указу Президента України «Питання органу військового управління внутрішніх військ» від 6 червня 2007 року № 501/2007, органом військового управління внутрішніх військ є Головне управління внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України. На вказане Головне управління покладені наступні завдання: участь у реалізації державної політики з питань діяльності внутрішніх військ; підтримання постійної бойової та мобілізаційної готовності управлінь територіальних командувань, з'єднань, військових частин, навчальних закладів і установ внутрішніх військ, забезпечення стійкого, безперервного та оперативного управління внутрішніми військами; здійснення поточного та перспективного планування діяльності внутрішніх військ, у тому числі в умовах надзвичайного та воєнного стану; організація охорони та оборони важливих державних об'єктів, матеріально-технічного та військового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України, супроводження спеціальних вантажів та ін. [10]. Однак Законами України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» та «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутріш-

ніх справ України» ніякого органу військового управління у складі внутрішніх військ чи Міністерства внутрішніх справ не передбачено. Оскільки, відповідно до ч. 3 ст. 17 Конституції України організація і порядок діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави визначаються законом, необхідно внести відповідні зміни до Законів України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» та «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України», включивши до складу внутрішніх військ орган управління ними. Крім того, Закон України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» необхідно доповнити статтею, яка визначала б статус вказаного органу управління.

Отже, перебування внутрішніх військ у структурі Міністерства внутрішніх справ України є цілком раціональним та таким, що підтверджується позитивним досвідом інших держав. Разом з тим, в аспекті адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України необхідно констатувати наявність визначених вище недоліків та суперечностей, які, на нашу думку, мають бути усунені шляхом внесення відповідних змін до Законів України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» та «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України».

Література

1. Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 16. — Ст. 115.
2. Кривенко О. В. Адміністративно-правове регулювання завдань внутрішніх військ МВС України та їх місце у секторі безпеки і оборони держави // Честь і закон. — 2010. — № 2. — С. 4–11.
3. Лавніченко О. В. Що охороняють міліція і внутрішні війська — громадський порядок чи правопорядок? / О. В. Лавніченко // Честь і закон. — 2010. — № 1. — С. 26–30.
4. Пустовіт В. А. Окремі аспекти реформування внутрішніх військ МВС України / В. А. Пустовіт // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). — 2009. — № 21. — С. 264–269.
5. Заява Голови Комітету міністрів Ради Європи, Міністра закордонних справ України Костянтина Грищенка щодо терористичних актів в Норвегії [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/news/detail/63417.htm>.
6. Губанов А. В. Полиция зарубежных стран / А. В. Губанов. — М., 1999. — 288 с.
7. Про приведення системи управління внутрішніми військами у відповідність із Конституцією України: Указ Президента України від 25.05.2007 № 474/2007 // Офіційний вісник Президента України. — 2007. — № 8. — Ст. 180.
8. Про Указ Президента України від 25 травня 2007 року «Про приведення системи управління внутрішніми військами у відповідність із Конституцією України» і розпорядження Президента України від 25 травня 2007 року «Питання забезпечення державної охорони» та «Про заходи щодо забезпечення нормального функціонування Генеральної прокуратури України» // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 34. — Ст. 452.
9. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 29. — Ст. 397.
10. Питання органу військового управління внутрішніх військ: Указ Президента України від 6 червня 2007 року № 501/2007 // Офіційний вісник Президента України. — 2007. — № 16. — Ст. 253.

И. Н. Шопина

Государственный научно-исследовательский институт МВД Украины,
отдел научно-информационной и редакционно-издательской деятельности
пер. Кутузова, 4 а, Киев 01011, Украина

**ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
СТАТУСА ВНУТРЕННИХ ВОЙСК МВД УКРАИНЫ**

Резюме

В статье на основании анализа законодательства и правоприменительной практики определяются пробелы в правовом регулировании статуса внутренних войск МВД Украины и предлагаются пути совершенствования административно-правовых актов в соответствующей сфере.

Ключевые слова: внутренние войска МВД Украины, административно-правовое регулирование.

I. N. Shopina

State research institute of MIA of Ukraine,
The Department of scientifically-informative and editorial publishing activity
av. Kutuzova, 4 a, Kiev, 01011, Ukraine

**PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE-LEGAL ADJUSTING
OF STATUS OF INTERNAL TROOPS OF MBC OF UKRAINE**

Summary

The article based on an analysis of legislation and law enforcement identifies gaps in legal regulation of the status of Internal Troops of of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and suggests ways to improve administrative and legal acts in the relevant field.

Key words: Internal Troops of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, administrative and legal regulation.