

6.4. Правовий статус органів внутрішніх справ як суб'єктів надання адміністративних послуг

Курс на зміцнення державності в Україні, охорону прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечення верховенства права в усіх сферах суспільного життя залишається одним із головних напрямків державного будівництва. Характеристика України як демократичної і правової держави повною мірою відповідатиме міжнародним стандартам тільки тоді, коли реально забезпечуватимуться права і свободи людини та громадянина, коли людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека реально визнаватимуться в Україні найвищою цінністю. Модель демократичної держави, яку ми хочемо побудувати в Україні, визначатиметься передусім реальним забезпеченням прав, свобод та законних інтересів особи, а не тільки їх декларацією як конституційних положень. Правова реформа, яка сьогодні проводиться в нашій країні, повинна бути спрямованою саме на забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів особи, а її успіх значною мірою залежатиме від готовності і здатності державних органів, насамперед, судових і правоохоронних, сприймати своє призначення як служіння людині. Як вірно, на нашу думку, відзначає Ю. М. Тодика: «Людський вимір – ось вектор конституційно-правового регулювання соціальних процесів. З цього й треба виходити, проводячи відповідні реформи – економічні, соціальні, правові»¹.

Однак, до останнього часу правоохоронні органи, до яких належать і органи внутрішніх справ, розглядалися виключно як інститут держави, складова органів виконавчої влади, засіб силової дії, впливу на суспільство загалом та окремого громадянина зокрема. В органах внутрішніх справ бачили тільки силу, яка протистоїть злочинності. Таке бачення зменшує роль усіх правоохоронних органів, основна мета функціонування яких полягає не тільки в тому, щоб запобігати правопорушенням, скільки в тому щоб забезпечувати правовий порядок, захищати права і свободи приватних осіб в суспільстві, забезпечити реалізацію їх прав, свобод та законних інтересів.

Слід зазначити і те, що питання підвищення ефективності правоохоронної діяльності, які тісно пов'язані з проблемою якості обслуговування населення, перебувають нині у центрі

¹ Тодика Ю. Реалізувати потенціал основного закону / Ю. Тодика // Віче. – 2001. – № 6 (111). – С. 8-9.

уваги закордонних учених. Так, визнаючи головні підходи до створення нової моделі діяльності поліції, на першому Європейському конгресі з питань управління якістю роботи поліції (Монстер, ФРН, березень 1998 р.) підкреслювалось, що поліція розглядається як сервісна служба, яка надає послуги населенню на окремій території, і повинна існувати для громадян, розвиваючи для них систему послуг¹. Отже, подальший розвиток демократії, забезпечення прав і свобод громадян нерозривно пов'язані з підвищенням ефективності діяльності правоохоронних органів, одне з провідних місць серед яких належить органам внутрішніх справ, які до того ж є найчисельнішою ланкою в системі правоохоронних органів. Вони не тільки в організаційному, але й у функціональному плані посідають найважливіше місце в системі правоохоронних органів. Понад 80 % злочинів, що фіксуються у кримінальній статистиці, складають злочини, які виявляються і розслідуються органами внутрішніх справ².

Слід відзначити і те, що в національному законодавстві відсутнє визначення терміну «внутрішні справи». У російських наукових джерелах вказано, що «поняття «внутрішні справи» охоплюють заходи по захисту всіх і кожного від загроз, створюваних злочинними та іншими протиправними посяганнями, і розповсюджується на сфери забезпечення особистої, дорожньої, інколи державної і економічної, а також декотрих інших видів безпеки особи, суспільства і держави»³. В.Черніков зазначає, що «внутрішні справи» – це той комплекс суспільних відносин, який пов'язаний із захистом життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від протиправних посягань, з підтриманням і зміцненням громадського порядку і громадської безпеки»⁴. О. Скакун визначає органи внутрішніх справ як – правоохоронні органи виконавчої влади, що складаються з галузевих служб: міліції, слідчого апарату, внутрішніх військ, кримінально-виконавчих установ⁵.

¹ Петков С. В. Не каральний орган, а сервісна служба / С. В. Петков // Іменем Закону. – 2005. – № 29. – С. 5.

² Лукашевич В. Г. Місце і роль правоохоронних органів у системі державної влади та місцевого самоврядування / В. Г. Лукашевич, О. В. Негодченко // Вісник Одеського ун-ту внутр. справ. – 1997. – №1. – С. 19

³ Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов / Бахрах Д. Н. – М. : ВЕК, 1997. – С. 11.

⁴ Черников В. В. Сборник нормативных правовых актов МВД России / В. В. Черников. – М. : Академия МВД России, 2000. – С. 7.

⁵ Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підруч. / Скакун О. Ф.

Відразу ж зазначимо, що в науковій літературі в якій висвітлюється діяльність органів внутрішніх справ можна зустріти досить різні, а подекуди і суперечливі трактування їх сутності та організаційно-функціональної структури¹. Це в першу чергу пов'язано із тим, що де-факто та де-юре органи внутрішніх справ існують, а законодавчого акту, який би визначав їх правовий статус немає. І це, одна із причин коли в науковій літературі та в деяких нормативних актах має місце ототожнення понять «органи внутрішніх справ» та «міліція»².

Говорячи про структуру органів внутрішніх справ, необхідно було б звернутися до Закону України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України»³. Однак і в цьому Законі говориться тільки про структуру МВС, до якої законодавець відносить: Міністерство внутрішніх справ України – центральний орган управління; державні департаменти у складі Міністерства внутрішніх справ України як урядові органи державного управління за окремими напрямками службової діяльності, визначеними Кабінетом Міністрів України; головні управління, управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, управління, відділи Міністерства внутрішніх справ України на транспорті; міські, районні управління та відділи, лінійні управління, відділи, відділення, пункти; підрозділи судової міліції; підрозділи мі-

[пер. з рос.] – Х. : Консум, 2001. – С. 130

¹ Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підруч. / під заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. – К. : Укр. акад. внутр. справ, 1995. – 177 с.; Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая: [учебник] / под ред. А. П. Коренева. – [3-е изд.]. – М. : Моск. акад. МВД России, Щит-М, 2000. – 304 с.; Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Особенная: [учебник] / под ред. А. П. Коренева. – М. : МЮИ МВД России, Щит-М, 1998. – 346 с.; Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія досвід, шляхи удосконалення / Бандурка О. М. – Х. : Основа, 1996. – 398 с.

² Кравченко Ю. Ф. Актуальні проблеми розвитку міліції на порозі ХХІ століття / Ю. Ф. Кравченко // Вісник Ун-ту внутр. справ. – 1999. – Вип. 8. – С. 3-13.

Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

³ Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України : Закон України від 10 січня 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16. – Ст. 115.

сцевої міліції; з'єднання, військові частини, підрозділи, установи внутрішніх військ; навчальні заклади, науково-дослідні установи, підприємства та установи забезпечення.

На нашу думку, вище приведена структура є недосконалою, так як в ній поєднано одночасно функціональні та територіальні критерії діяльності органів, служб та підрозділів внутрішніх справ. Крім того, не зовсім ясно, чому законодавець в структурі МВС називає деякі з підрозділів міліції, зокрема підрозділи судової та місцевої міліції, а інші ні. Вважаємо, що більш доречним було б визначення в цьому Законі, як однієї із структурних елементів МВС чи ОВС (в нашому випадку, тобто під час дослідження структури органів внутрішніх справ вони є синонімами, МВС є тільки найвищим керівним органом системи ОВС) – міліції, яка відповідно до ст. 7 Закону України «Про міліцію» складається з підрозділів: кримінальної міліції; міліції громадської безпеки; місцевої міліції; транспортної міліції; державної автомобільної інспекції; міліції охорони; судової міліції; спеціальної міліції¹.

Більш вдалою є структура ОВС України яка міститься в Наказі МВС України «Про нормативне забезпечення організаційно-штатної роботи МВС України» від 25 лютого 2004 № 190². Так, відповідно до п. 9.2 цього нормативного акту, органи внутрішніх справ поділяються на територіальні і транспортні. До територіальних органів належать: головні управління МВС України в Автономній Республіці Крим, м Києві та Київській області, управління МВС України в областях і м. Севастополі, міські управління, районні управління, міські, міськрайонні та районні відділи, відділи та відділення спеціальної міліції. До транспортних: управління МВС України на транспорті; лінійні управління, відділи, відділення, пункти на станціях, у портах, аеропортах і метрополітені.

До управлінських апаратів відносяться центральний апарат МВС України, апарати ГУМВС, УМВС, УМВСТ, міських управлінь.

До міськрайлінорганів відносяться районні та лінійні управління, міські, районні, міськрайонні та лінійні відділи, самостійні лінійні відділення та пункти, відділи та відділення спеціальної міліції.

¹ Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

² Про нормативне забезпечення організаційно-штатної роботи МВС України : наказ МВС України від 25 лютого 2004 № 190. – К. : CD-вид-во «Інфодиск», 2008. – № 11.

За функціональним призначенням структурні підрозділи органів внутрішніх справ поділяються на оперативно-слідчі, адміністративні та забезпечуючі. Так, до *оперативно-слідчих* належать такі підрозділи: чергові частини, по боротьбі з організованою злочинністю, внутрішньої безпеки, кримінальної міліції, слідчі; дізнання, Інтерполу, експертно-криміналістичні. До *адміністративних* належать такі підрозділи: організаційно-аналітичного забезпечення роботи керівника (апарат Міністра, помічники, взаємодії з Верховною Радою та іншими органами); штабні (за винятком чергових частин); міліції громадської безпеки, кінологічні, у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, міжнародних зв'язків, режимно-секретні; інші спеціальні, підрозділи роботи з персоналом, Державної служби охорони, зв'язку; технічного захисту інформації, інформаційних технологій, відомчої пожежної охорони, громадських зв'язків. До *забезпечуючих* належать такі підрозділи: фінансово-економічні, контрольно-ревізійні; ресурсного та господарського забезпечення, медичного забезпечення та реабілітації; навчальні заклади, науково-дослідні установи капітального будівництва та інвестицій; документального забезпечення, секретаріати, канцелярії; державного нагляду за охороною праці; ветеринарної міліції, редакційно-видавничі, з охорони та обслуговування матеріальних засобів недоторканого запасу; спортивні команди, палаци культури, клуби, музеї, оркестри.

Приймаючи до уваги вище приведене вважаємо доцільним до структури ОВС віднести: 1) міліцію; 2) внутрішні війська; 3) органи досудового слідства, які знаходяться в організаційній підпорядкованості у міліції, але до її структури не входять (див.ст.7 Закону України «Про міліцію»)¹; 4) навчальні заклади, науково-дослідні установи та інші підприємства та установи забезпечення. Як слід, вважаємо доцільним вище приведену структуру ОВС нормативно закріпити у чинному Законі України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України». Відзначимо також і те, що до 2001 р. до структури ОВС входили і такі структурні підрозділи, як: пожежна безпеки (передано до МЧС) та установи виконання покарань (утворено власний департамент).

Мабуть ніхто не буде заперечувати, що сфера діяльності органів внутрішніх справ має складну структуру. Вона включає в себе певні групи суспільних відносин, які пов'язані з захистом особи та держави від злочинів й інших посягань, і

¹ Там само.

містить забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, захист об'єктів незалежно від форм власності; розкриття і розслідування злочинів; забезпечення дотримання правил перебування в Україні іноземців і осіб без громадянства та багато інших. Хоч ці види суспільних відносин і взаємопов'язані, вони не є ідентичними і характеризуються специфічними рисами та ознаками. Це, в свою чергу, визначає відмінність в основних видах діяльності органів внутрішніх справ (адміністративна, профілактична, оперативно-розшукова, кримінально-процесуальна, виконавча та охоронна; розподілі компетенції між її структурними підрозділами; різноманітності форм та методів їх роботи.

Слід відзначити і те, що на даному етапі розвитку органів внутрішніх справ не розв'язана одна з основних проблем, яка пов'язана з регламентацією їх правового положення, як єдиної системи державних органів України. На нашу думку, доцільним було б прийняти єдиний нормативно-правовий акт – Закон України «Про органи внутрішніх справ України», в якому було б визначено: поняття «органи внутрішніх справ»; їх структура; принципи діяльності; завдання та функції; загальні повноваження; організаційні засади діяльності ОВС та їх підпорядкованість; порядок взаємодії; умови і межі застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї; основи проходження служби в ОВС (від професійного відбору до звільнення); засади соціально-правового захисту працівників ОВС; основи фінансово-матеріального забезпечення ОВС; порядок нагляду та контролю за діяльністю ОВС.

Необхідність прийняття даного закону обумовлена ще й тим, що складові органів внутрішніх справ, крім своїх специфічних функцій, виконують загальні для всієї системи завдання, а співробітники підрозділів системи ОВС мають єдиний правовий статус осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ. Більш, того необхідність прийняття такого закону була визначена в Концепції розвитку Міністерства внутрішніх справ України, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 456 від 24 квітня 1996 р.¹ Проте до цього часу цей закон так і не прийнято.

Такий закон певною мірою мав би ліквідувати прогалини в чинному законодавстві та усунути суперечності, що мають місце в нормативно-правових актах, які регулюють дія-

¹ Концепція розвитку Міністерства внутрішніх справ України: Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 456 від 24 квітня 1996 р. // Урядовий кур'єр. 1996. – 29 квітня.

льність цих правоохоронних органів, які є єдиною системою, складові ланки якої через чіткий та добре налагоджений механізм співпраці були б спрямовані на ефективне вирішення основного завдання, а саме – забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Отже, в умовах розвитку демократичної правової держави органи внутрішніх справ повинні набути статусу авторитетної правоохоронної структури з чіткою, злагодженою, прогресивною організацією не тільки правоохоронної а й сервісної діяльності. Звідси необхідним, на нашу думку, є дослідження проблемних питань правового статусу органів внутрішніх справ як суб'єкту надання адміністративних послуг.

Як було зазначено вище, актуальність здійснення бюджетними установами діяльності, спрямованої на формування додаткових позабюджетних фінансових ресурсів виникла через недостатнє їх фінансове забезпечення. На нашу думку, обмеженість видатків загального фонду бюджету є, перш за все, наслідком пострадянської економічної кризи в Україні. Але для системи органів внутрішніх справ скрутне фінансове становище обумовлювалось також відповідними структурними та функціональними перетвореннями. Так, на діяльність та розвиток органів внутрішніх справ вплинув цілий ряд зовнішніх чинників, пов'язаних із встановленням засад незалежної держави, серед яких проведення в інтересах народу і відповідно до Конституції України всеосяжної правової (парламентської, адміністративної, судово-правової, муніципальної та ін.) реформи, направленої на зміцнення української державності, створення відповідно до Конституції України демократичної, соціальної, правової держави з поділом державної влади і чітким розподіленням повноважень між усіма її гілками, удосконалення на основі Конституції правового забезпечення прав і свобод людини і громадянина, розвиток міжнародних відносин України з іншими країнами і міжнародними організаціями. З набуттям Україною незалежності та принциповою зміною побудови державних органів, органи внутрішніх справ України зазнають відповідного реформування, розширення повноважень як центрального апарату, так і територіальних підрозділів у зв'язку з набуттям ними самостійних управлінських функцій. Поступове введення нових підвалин організації системи органів внутрішніх справ у структурі інших органів виконавчої влади здійснюється на підставі Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. № 456, з наступними змінами та доповненнями, та з ураху-

ванням положень Концепції адміністративної реформи, затвердженої Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 810¹.

У вказаній Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України підкреслюється, що органи внутрішніх справ, як і все суспільство, в період 90-х років ХХ століття переживали кризу, що негативно позначається на їхній діяльності. Однак, на нашу думку, основною причиною малої ефективності діяльності ОВС є її недофінансування та незважена кадрова політика.

Незаперечним є і те, що початковим етапом дослідження повинно бути обрання основ методології, зокрема, до визначень категорій, що мають ключове значення для понятійного каркасу проблеми. Це обумовлено тим, що на даний час, як правова наука, так і чинне законодавство не виробили єдиного підходу до понять «статус», «правовий статус», «правове положення». Отже, перед безпосереднім дослідженням правового статусу органів внутрішніх справ як суб'єктів надання адміністративних послуг, доцільним буде з'ясування ключових (визначальних) для досліджуваної тематики термінів, а саме таких, як «статус», «правовий статус», «правове положення». Так, слово «статус» в перекладі з латинського означає положення, стан чого-небудь або будь-кого. Перші згадування про статус зустрічаються в працях давньоримських вчених. За допомогою даного терміна римські вчені сформулювали категорії, що відображали окремі аспекти правового становища людини: стан свободи – *status libertatus*, стан громадянства – *status civitatus*, сімейний стан – *status familiae*².

Для повного і ґрунтовного визначення категорії «статус» необхідним є усвідомлення його філософських, соціологічних та юридичних тлумачень. Так, у філософському енциклопедичному словнику статус визначено як «соціальний, співвідносний стан (позиція) індивідуума або групи в соціальній системі, що визначається по ряду ознак, специфічних для даної системи (економічних, професійних, етнічних та інших)»³.

¹ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 // Урядовий кур'єр. – 1998. – 28 липня.

² Шайкенов Н. А. Правовое обеспечение интересов личности / Шайкенов Н. А. – Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1990. – 200 с.

³ Філософський словник / за ред. В. І. Шинкарука. – К. : Головна редколегія УРЕ, 1973. – С. 342.

Соціологи, досліджуючи проблему статусу, спираються в значній мірі на теорію М.Вебера, який відзначає, що «статус це не тільки стан взагалі, але і станове представництво, як спільність людей, що заснована на специфічному стилі життя, який включає набір звичок, цінностей, вірувань, уявлень про честь та інші психологічні моменти»¹.

У Великому енциклопедичному словнику правовий статус визначено як встановлене нормами права положення його суб'єктів, сукупність їх прав і обов'язків»². Слід зазначити, що істотний внесок в розвиток теорії правового статусу зробили радянські юристи, серед яких С. С. Алексєєв, Д. Н. Бахрах, М. В. Вітрук, В. М. Горшен'єв, Н. І. Матузов, В. М. Манохін, В. В. Малько, В. І. Новосолов, Р. С. Павловський та ін. Дослідження, що мали місце у 70-х – 80-х роках, дозволили виробити наукові підходи, концепції правового статусу, розвинути його понятійний апарат, розкрити сутність досліджуваного явища. Так, в юридичній літературі правовий статус визначено, як: 1) систему прав, свобод і обов'язків, які знайшли своє чітке правове закріплення в нормах права, що визначають політико-правовий стан особи чи органу³; 2) політико-правове положення державного органу⁴; 3) законодавче встановлені державою і взяті в єдності права, свободи і обов'язки особи⁵; 4) сукупність прав, обов'язків і законних інтересів особи, що визнаються і гарантуються державою⁶.

Слід відзначити і те, що у правовій науці частіш за все використовуються категорії «правовий статус» чи «правове положення». Це насамперед пов'язано з тим, що в перекладі з латинської мови «status» – означає становище, положення.

¹ Вебер М. Избранные произведения / Вебер М. [пер. с нем., сост. общ. ред. и послесловия Ю. Н. Давыдова]. – М.: Прогресс, 1990. – С. 615.

² Большой энциклопедический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. – М.: ИНФРА-М, 1997. – Вып. VI. – С. 655.

³ Комаров С. А. Общая теория государства и права: курс лекций / Комаров С. А. – М.: РАГС, 1996. – С. 121.

⁴ Молдован В. В. Конституційне право: опорні конспекти: [словник-довідник] / В. В. Молдован, В. Ф. Мелащенко; відпов. ред. О. О. Півень. – К.: Юмана, 1996. – С. 77.

⁵ Общая теория государства и права: академический курс в 2-х т. / под ред. М. Н. Марченко – Т. 1: Теория государства. – М.: Зерцало, 1998. – С. 189.

⁶ Теория государства и права. Курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – С. 231.

Ось чому у визначенні правового статусу багато вчених ототожнюють його з поняттям «правове положення».

Аналіз підходів вчених щодо визначення цих понять показує, що сьогодні іще не склалося єдиної думки щодо їх розуміння. Так, одні автори поняття «правовий статус» і «правове положення» вважають синонімами, тому «спроби використати ці терміни як такі, що відрізняються за змістом і значенням, будуть необґрунтовані, не дивлячись на те, що громадянин може виступати у різних якостях, а також незважаючи на необхідність термінологічного відображення цих особливостей»¹. На думку інших вчених, поняття «правовий статус» поки що не знайшло чіткого визначення у літературі. Тому вони вважають, що потрібно виділити цей термін для загальної характеристики становища громадянина або організації в суспільстві, оскільки термін «правове положення» переважно застосовується для характеристики особи або організації у визначеному колі суспільних відносин. Так, на думку С. С. Алексеева, правовий статус асоціюється зі стабільним правовим станом суб'єкта, а правове положення розглядається як динамічний розвиток сукупності прав і обов'язків особи, що зумовлено її вступом до тих чи інших правовідносин².

На нашу думку, категорії «правове положення» та «правовий статус» є синонімами, так, як означають одне і теж. Більш того, аналіз наукової літератури із цих питань надав змогу зробити висновок, що як в поняття «правовий статус», так і в поняття «правове положення» вчені вкладають однаковий зміст. Вважаємо, що відмінність між вище приведеними поняттями полягає у включенні чи виключенні із їх змісту певних елементів. Елемент (від латинської *elementum* – складова будь-чого цілого³). Таким чином, під елементами правового статусу слід розуміти його складові, які в сукупності складають необхідно повну змістовну юридичну характеристику суб'єкта.

В науковій літературі відсутнє єдине розуміння елементного складу правового статусу. На думку Д. Д. Цабрії, визначити їх можливо: «... шляхом аналізу ознак органу як суб'єкта управління, беручи ці ознаки в якості об'єктивної

¹ Основы оперативно-розыскной деятельности: учебник / под ред. В. Б. Рушайло. – СПб. : Лань, 2000. – С. 75-84.

² Алексеев С. С. Общая теория права: в 2-х т. / Алексеев С. С. – М. : Юрид. лит., 1982. Т. 2. – 1982. – С. 78.

³ Словник іноземних слів / за ред. члена-кореспондента АН УРСР О. С. Мельничука. – К. : Наук. думка, 1974. – С. 245.

передумови правового статусу, визначення елементів статусу повинно відповідати вимогам їх автономності, як в розумінні теорії управління, так і теорії адміністративного права»¹. Так, наприклад, О. Ф. Скакун до елементів правового статусу відносить права, свободи, обов'язки і відповідальність². І. Л. Бачило – правомочність і відповідальність³. М. М. Рассолов, В. О. Лучінін та Б. С. Эбзеєв, – права, свободи, обов'язки та відповідальність⁴. Ю. П. Битяк – права та обов'язки, гарантії цих прав і відповідальність за невиконання обов'язків⁵. Є. В. Охотський та В. Г. Ігнатов – обов'язки, права, обмеження, гарантії, економічне забезпечення⁶. Ю. А. Тихомиров – мету, порядок утворення і функціонуванні державних органів, основні завдання і напрямки їх діяльності, форми взаємовідносин з іншими ланками державного апарату⁷.

На нашу думку, основу правового статусу будь-якого державного органу, зокрема і органів внутрішніх справ складають: мета їх діяльності, організаційно-функціональна структура, завдання, функції, обов'язки, права та їх відповідальність. Отже, правовий статус органів внутрішніх справ як суб'єктів надання адміністративних послуг – це визначена в нормативно-правових актах мета їх діяльності, організаційно-функціональна структура, завдання, функції, обов'язки, права та відповідальність. Приймаючи до уваги те, що такий елемент правового статусу органів внутрішніх справ як організаційно-функціональна структура був досліджений нами вище, то перейдемо до аналізу інших його складових. Однак, зважаючи на те, що сьогодні відсутній єдиний законодавчий акт,

¹ Цабрия Д. Д. Статус органов управления / Д. Д. Цабрия // Советское государство и право. – 1978. – № 2. – С. 126

² Скакун О. Ф. Вказана праця. – С. 409.

³ Бачило И. П. Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации / Бачило И. П. – М. : Юрид. лит., 1976. – С. 56.

⁴ Теория государства и права: [учебник для вузов] / под ред. М. М. Рассолова, В. О. Лучина, Б. С. Эбзеева. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001. – С. 217.

⁵ Битяк Ю. П. Державна служба та розвиток її демократичних основ / Битяк Ю. П. – Х. : Укр. юрид. акад., 1990. – С. 43.

⁶ Государственная служба: теория и организация. Курс лекций / под общ. ред. Е. В. Охотского, В. Г. Игнатова. – Ростов-на-Дону : Феникс, 1998. – С. 54.

⁷ Тихомиров Ю. А. Управление делами общества: субъекты и объекты управления в социалистическом обществе / Тихомиров Ю. А. – М. : Мысль, 1984. – С. 119.

який би визначав правовий статус ОВС про що йшлося вище, та те, що такий їх структурний підрозділ як міліція є основним (найбільшим) правоохоронним елементом органів внутрішніх справ, що здійснює адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну функції, то і як слід в подальшому мова буде йти саме про правовий статус міліції як суб'єкту надання адміністративних послуг. Більш того, міліція посідає одне з провідних місць у системі правоохоронних органів, на які покладено здійснення специфічного виду державної діяльності – правоохоронної функції¹. Сама ж міліція є формуванням, системою, певною державною структурою, котра складається з сукупності органів, установ та підрозділів, що функціонують на всій території держави і взаємодіють між собою. І тут ми погоджуємося з думкою А. Т. Комзюка, який зазначає, що «наряд чи правильно характеризувати міліцію як «орган». Точно кажучи, органом є не вся міліція, а суб'єкт, що приймає рішення і діє від її імені, тобто конкретний орган, наприклад, міське відділення міліції. Міліція ж в цілому є формуванням, системою, певною державною структурою, яка складається із сукупності органів, установ і підрозділів, що діють на всій території держави і взаємодіють між собою»². Таким чином, слід погодитися із запропонованим А. Т. Комзюком визначенням міліції як професійного, озброєного формування виконавчої влади, яке утворюється для вирішення завдань щодо захисту життя, здоров'я, прав і свобод кожної людини, законних інститутів суспільства й держави від протиправних посягань, з можливим застосуванням заходів безпосереднього примусу³.

Як уявляється, роль міліції (поліції) в суспільстві не може бути з'ясована без врахування сутності держави та її політичного режиму. Взаємозв'язок політичного режиму і по-

¹ Литвак О. М. Державний вплив на злочинність. Кримінологічно-правове дослідження / Литвак О. М. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – С. 124; Давиденко Л. Поняття та загальна характеристика органів, що ведуть боротьбу зі злочинністю / Л. Давиденко, О. Корнілов // Вісник Акад. правових наук України. – 1997. – № 23. – С. 122–125.

² Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції України : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Комзюк Анатолій Трохимович. – Х., 2002. – С. 19.

³ Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. Т. Комзюк. – Х., 2002. – С. 10.

ліції в будь-якій країні очевидний і безперечний. В тоталітарній державі вона стоїть на сторожі тоталітаризму, у демократичному – захищає ту форму демократії, якій віддає перевагу суспільство. Складність і в той же час значущість становища міліції (поліції) в тому, що, з одного боку, як формування виконавчої влади, вона повинна бути інструментом реалізації політики держави в питаннях охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями. З іншого боку, як державне утворення, покликане захищати безпеку громадян, вона має протистояти негативним явищам у суспільстві, викликаним недоліками реалізації цієї політики, яким часто протистоїть певна частина суспільства¹.

Чітке встановлення в нормативному порядку мети діяльності будь-якої державної структури, тим більше міліції, є обов'язковою умовою її нормального функціонування. Однак, на жаль, чинний Закон України «Про міліцію» не містить визначально-установчих норм щодо мети її утворення та діяльності. Гіпотетично можна здогадатись, що метою діяльності міліції є охорона та захист життя, здоров'я, прав і свобод, власності фізичних осіб, забезпечення реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів, охорона та захист природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, що впливає із законодавчого визначення її поняття (ст.1 Закону України «Про міліцію»). Сформульована нами мета діяльності міліції повинна бути відображена в окремій статті чинного Закону України «Про міліцію».

Іншим важливим елементом правового статусу міліції є її завдання. В етимологічному значенні «завдання» – це «те, що вимагає виконання, розв'язання»². У філософському значенні «завдання» – це не просто завдання, а «соціальне завдання», і воно тлумачиться у цьому сенсі «як необхідність для суб'єкта (суспільства, соціальної спільноти, особи) здійснити у майбутньому визначену діяльність»³. Так, відповідно до ст. 2 Закону «Про міліцію», основним завданням міліції є: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та

¹ Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції України : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Комзюк Анатолій Трохимович. – Х., 2002. – С. 16.

² Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / Ожегов С. И. – М. : Русский язык, 1988. – С. 165.

³ Філософський словник / за ред. В. І. Шинкарука. – К. : Головна редколегія УРЕ, 1973. – С. 196.

їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань і 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.

Деякі вчені заперечують необхідність передбачення такого завдання як «виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень»¹, однак з цим важко погодитись. Так, відповідно до Кримінально-виконавчого кодексу України передбачено порядок виконання покарань у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадських робіт і виправних робіт та здійснення контролю щодо осіб, засуджених до таких покарань, здійснення контролю за поведінкою осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням, звільнених від відбування покарання вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років². Цю роботу виконують працівники підрозділів кримінально-виконавчої інспекції у взаємодії з працівниками міліції. Більш того, в п. 1.3 Інструкції про порядок виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та здійснення контролю щодо осіб, засуджених до таких покарань зазначено, що *виконання покарання* у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю включає в себе: облік засуджених осіб; контроль за додержанням вимог вироку суду засудженою особою, власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом за місцем роботи засудженої особи, а також органом, що має право анулювати дозвіл на зайняття відповідним видом діяльності, яка заборонена засудженій особі; ужиття заходів щодо припинення порушень вимог вироку суду; винесення подання органу внутрішніх справ щодо здійснення приводу засуджених осіб, які не з'явилися за викликом до інспекції без поважних причин; організацію початкового розшуку засуджених осіб, місцезнаходження яких невідоме, та надсилання матеріалів до органів внутрішніх справ для оголошення розшуку таких засу-

¹ Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції України : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Комзюк Анатолій Трохимович. – Х., 2002. – С. 20.

² Кримінально-виконавчий кодекс України від 11 липня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 3–4. – Ст. 21.

джених осіб; здійснення інших заходів, передбачених законом¹.

Крім того, органи внутрішніх справ, зокрема міліція виконують такі адміністративні стягнення як: попередження; штраф; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); адміністративний арешт.

На нашу думку, в ст. 7 Закону України «Про міліцію» крім такого завдання як «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» слід було б передбачити і таке, як «надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам».

Наступним елементом правового статусу міліції є їх *функції*. Проблема функціональної характеристики – одна із найважливіших у теорії і практиці правоохоронної діяльності. Це зумовлено тим, що через функції міліції розкривається її соціальне призначення, роль і місце у правоохоронному механізмі держави. Слід відзначити і те, що незважаючи на беззаперечну важливість функціональної характеристики міліції, питання про її функції не одержало однозначного вирішення, а це може призвести до негативних наслідків правоохоронної практики. З одного боку, це пояснюється багатозначністю самого терміну «функція», а з іншого – недостатньою розробкою питання про співвідношення понять «функція міліції» і таких близьких за змістом понять, як види і напрямки діяльності міліції, її завдання, функціональні обов'язки тощо. З точки зору етимології термін «функція» має декілька значень. Зокрема, у Словнику руської мови – це робота, яку виконує орган, обов'язки, коло діяльності, призначення, роль². Таке ж саме визначення цього терміну надає і Словник іноземних слів³. Як видно із вище приведеного, поняття «функція» пев-

¹ Інструкція про порядок виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі та здійснення контролю щодо осіб, засуджених до таких покарань затвердженої : наказ Державного департаменту України з питань виконання покарань та Міністерства внутрішніх справ України від 19 грудня 2003 № 270/1560 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 2. – Ст. 90.

² Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / Ожегов С. И. – М. : Русский язык, 1988. – С. 701.

³ Словник іноземних слів / за ред. члена-кореспондента АН УРСР О. С. Мельничука. – К. : Наук. думка, 1974. – С. 516.

ною мірою схоже з поняттям «вид діяльності», внаслідок чого деякі автори використовують їх як цілком тотожні, що, на нашу думку, є не зовсім правильним. Вважаємо, що поняття «функція міліції» ширше за поняття «діяльності міліції», тому що, окрім практичної діяльності міліції, функція містить у собі і її соціальне призначення.

Слід зазначити і те, що термін «функція міліції» часто використовується як рівнозначний до поняття «напрямок діяльності міліції». Це характерно не лише для наукових публікацій, а й для нормотворчої діяльності. Вважаємо, теоретично не виправдано плутати поняття «функції» і «напрямки» діяльності. У етимологічному сенсі напрямок – це лінія руху, шлях розвитку¹. Це поняття не вказує на характер діяльності, тоді як термін «функція» відображає і соціальний напрямок, і характер діяльності органів, служб та підрозділів міліції.

Міліція як правоохоронний орган держави виконує широке коло функцій щодо охорони правопорядку та боротьби з правопорушеннями. З точки зору правової характеристики в правоохоронній діяльності міліції розрізняються такі функції, як: адміністративна, профілактична, оперативно-розшукова, кримінально-процесуальна, виконавча та охоронна. Слід відзначити і те, що ці функції дістали нормативне закріплення в ст. 7 Закону України «Про міліцію». Вважаємо, що розкривати сутність кожної із вище приведених функцій недоцільно, так як вони досить детально висвітлені в науковій літературі. Зазначимо лише те, що доцільним було б серед функцій міліції передбачити і таку, як «сервісна», сутність якої полягає в наданні адміністративних послуг фізичним та юридичним особам.

Необхідним елементом правового статусу міліції є її юридичний обов'язок, який можна визначити як об'єктивно необхідну, встановлену законом міру належної поведінки. Функціональне призначення обов'язків полягає в забезпеченні самого існування і реалізації прав. Права та обов'язки невід'ємні одне від одного, взаємообумовлені і не можуть існувати ізольовано. Обов'язок завжди передбачає чиєсь право, хоча б право вимагати виконання обов'язку. Як зазначає С. С. Алексєєв, «юридичний обов'язок може виражатися в необхідності: а) активної поведінки; б) пасивної поведінки (утримання від дій, тобто дотримання заборони); в) зазнавання заходів державно-примусового впливу (санкції та ін.)². Отже,

¹ Ожегов С. И. – С. 376.

² Алексєєв С. С. Общая теория права: в 2-х т. / Алексєєв С. С. –

обов'язки органів міліції є найважливішою складовою їх правового статусу, так як саме з їх закріпленням починається формування юридичної конструкції правового статусу. Це пояснюється тим, що обов'язки є первинними щодо прав, останні спрямовані на забезпечення їх реалізації.

Детальний аналіз статусних обов'язків міліції дозволив виділити серед них ті, які безпосередньо або опосередковано стосуються надання міліцією адміністративних послуг. Це зокрема: брати участь у правовому вихованні населення; здійснювати реєстрацію та облік автотранспортних засобів, приймати іспити на право керування транспортними засобами і видавати відповідні документи; давати відповідно до законодавства дозвіл на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин та матеріалів, інших предметів і речовин, щодо зберігання і використання яких встановлено спеціальні правила, а також на відкриття об'єктів, де вони використовуються; охороняти на договірних засадах майно громадян, колективне і державне майно, а також майно іноземних держав, міжнародних організацій, іноземних юридичних осіб та громадян, осіб без громадянства; забезпечувати громадський порядок під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій або осіб, які їх проводять.

Вище ми привели перелік обов'язків органів міліції, виконання яких пов'язане з наданням адміністративних послуг, як правило платних. Може виникнути запитання: а чи повинні громадяни платити за послуги, виконання яких є обов'язком працівників міліції, наприклад, за реєстрацію та облік автотранспортних засобів, приймання іспитів на право керування транспортними засобами і видачу відповідних документів; видання дозволу на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин та матеріалів та багатьох інших? На нашу думку, плата за надання цих послуг є необхідною та обов'язковою, так як: по-перше, їх надання потребує певних матеріальних витрат; по-друге, практика надання таких послуг є поширеною у діяльності поліцейських органів більшості розвинених країн світу; по-третє, перекладання обов'язку по оплаті за надання адміністративної послуги від конкретного її споживача на все суспільство є несправедливим. Більш того, за такою ж логікою можна було б поставити під сумнів платний характер деяких судових послуг, освітніх, медичних, врешті-решт комунально-

побутових тощо, установи та організації які їх надають, при умові їх державної власності також утримуються на податки фізичних та юридичних осіб.

Як пропозицію щодо удосконалення правового регулювання обов'язків органів міліції можна привести доцільність нормативного закріплення у ст. 10 Закону «Про міліцію» такого її обов'язку, як «надання передбачених нормативно-правовими актами адміністративних послуг фізичним та юридичним особам».

Наступним елементом правового статусу органів міліції є їх *права*. Найбільш глибоко питання суб'єктивного права в загальній теорії права були досліджені М. І. Матузовим, який, спираючись на категорії можливості дії, вимоги і захисту, визначив суб'єктивне право як утворювану і гарантовану державою через норми об'єктивного права особливу юридичну можливість діяти, що дозволяє суб'єкту як носію цієї можливості поводитися певним чином, вимагати відповідної поведінки від інших осіб, користуватися певним соціальним благом, звертатися в разі потреби до компетентних органів держави за захистом з метою задоволення особистих інтересів і потреб, які не суперечать суспільним¹. Певну специфіку суб'єктивних прав громадян стосовно адміністративно-правової сфери докладно проаналізував В. І. Новосолов, який звернув увагу на низку істотних моментів. Зокрема, захист суб'єктивного права припускає можливість звернення зацікавленого громадянина з проханням про захист свого права не тільки до держави, а й до громадських організацій. Поряд з цим цілком припустима можливість громадянина діяти не тільки в особистих, а й у суспільних інтересах².

На нашу думку, суб'єктивні права у сфері державного управління – це надана і гарантована державою, а також закріплена в адміністративно-правових нормах міра можливої (дозволеної) поведінки у правовідносинах, яка забезпечена кореспондуючим обов'язком іншого суб'єкта правовідносин. Таким чином, суб'єктивні права у сфері державного управління такі: а) можливість певної поведінки; б) можливість, надана з метою задоволення її інтересів у сфері державного управ-

¹ Матузов Н. И. Личность, права, демократия. Теоретические проблемы субъективного права / Матузов Н. И. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1972. – С. 145.

² Новоселов В. И. Теоретические проблемы развития административно-правового положения граждан СССР в современных условиях: дисс. ... д-ра юрид. наук / В. И. Новоселов – Саратов, 1979. – С. 50.

юридичних осіб є дискусійним, тобто таким, що потребує подальшого опрацювання.

Таким чином, успішне здійснення адміністративної реформи в Україні нерозривно пов'язане із чітким визначенням правового статусу державних органів, зокрема міліції. Вважаємо, що нормативне закріплення її завдань, функцій, повноважень щодо надання адміністративних послуг, відповідальності за ненадання чи не належне надання тощо, значно покращать правотворчу та правозастосовчу діяльність міліції в цій сфері, дозволить побудувати загально прийняту та перевірену практикою діяльності поліцейських органів розвинутих демократичних країн світу, так звану «сервісну» модель правоохоронної діяльності вітчизняної міліції, що як слід позитивно відобразиться на її авторитеті серед населення та інтенсифікує його роль у боротьбі із правопорушеннями.