



М. Л. Шелухін*

ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ НА ТРАНСПОРТІ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ОПТИМІЗАЦІЇ

У найбільш загальному вигляді правовий статус (лат. *status* — стан, положення) — це встановлений нормами права стан його суб'єктів. З цього лаконічного визначення випливає, що правовий статус не існує сам собою, а завжди передбачає наявність свого власника — конкретного суб'єкта права (індивідуального чи колективного).

Різні аспекти правового статусу найрізноманітніших підприємств і організацій досліджувались відомими вченими у сфері адміністративного права й управління: А. В. Венедиктовим, Д. М. Бахрах, Ц. О. Ямпольською, Ю. О. Тихомировим, О. П. Альохінім, А. О. Кармолицьким, Ю. М. Козловим та іншими. Вивченню правового статусу органів внутрішніх справ присвячені наукові праці Ю. П. Соловей, А. Ю. Якимова, Д. Д. Цабрії, Л. А. Сергієнко. Проте слід зазначити, що правовий статус органів внутрішніх справ на транспорті, крім Ю. В. Степаненко, не досліджував ніхто. У зв'язку з цим мета нашої статті полягає у визначенні статусу органів внутрішніх справ на транспорті (на базі аналізу чинних законів й підзаконних нормативних актів), а також у виробленні пропозицій щодо уточнення й розвитку чинного законодавства.

Держава, визнаючи того чи іншого індивіда (фізичну або юридичну особу), державний орган чи громадську організацію суб'єктом права, надаючи їм якості правосуб'єктності, одночасно визначає їх правовий статус.

Удосконалення управління органами внутрішніх справ на транспорті з боку МВС України є важливою й актуальною проблемою, об'єктивно необхідним процесом і багато в чому обумовлюється глибиною наукового підходу до встановлення правового статусу цього суб'єкта управління.

Конституція України не містить згадки про органи внутрішніх справ на транспорті зокрема, як і про органи внутрішніх справ загалом. Отже, говорити про їх конституційно-правий статус або, точніше, про конституційні елементи статусу, не доводиться. “Віддаленим” конституційним підґрунтям організації й діяльності органів внутрішніх справ на транспорті можна вважати ст. 116 Конституції України, що покладає на Кабінет Міністрів України реалізацію заходів для забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю, захисту прав і свобод людини й громадянина¹.

Разом з тим у низці законів України, які визначають систему органів внутрішніх справ та їх правовий статус, є прямі вказівки на підрозділи транспортної міліції. Так, відповідно до ст. 7 Закону України “Про міліцію” транспортна міліція входить до єдиної системи органів внутрішніх справ поряд з кримінальною міліцією, міліцією громадської безпеки, ДАІ та ін.² Ст. 5 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” закріплює за підрозділами транспортної міліції право здійснювати оперативно-розшукову діяльність³.

© Шелухін М. Л., 2007

* заступник начальника кафедри цивільного права і процесу Донецького юридичного інституту Луганського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

¹ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // ВВР. — 1996. — № 30.

² Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ // ВВР. — 1991. — № 4. — Ст. 20.

³ Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 22. — Ст. 303.



Наступним за рівнем статутним актом є Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затверджене Указом Президента України № 1138/2000 від 17 жовтня 2000 року. Його правові приписи щодо органів внутрішніх справ на транспорті є досить лаконічними, але й надто важливими. Так, у п. 6 йдеться про те, що “МВС України здійснює свої повноваження безпосередньо й через утворені у встановленому порядку Головне управління МВС України в Автономній Республіці Крим, м. Києві й Київській області, управління МВС України в областях, м. Севастополі та на транспорті ...”⁴. Тобто в ньому мова йде про конкретні органи внутрішніх справ, а не про підсистему органів внутрішніх справ на транспорті, до якої вони входять.

У цьому ж нормативно-правовому акті знаходимо норму, яка свідчить про реальне існування в системі органів внутрішніх справ такого інституту як органи внутрішніх справ на транспорті, а також встановлює деякі елементи їх правового статусу. Зокрема в п.п. 12 п. 9 вказано, що міністр створює й ліквідує територіальні й транспортні органи внутрішніх справ України, затверджує положення про них, призначає на посади й звільняє з посад після узгодження з Президентом України начальників, перших заступників та заступників управлінь Міністерства внутрішніх справ на транспорті.

Здійснивши аналіз вищезгаданих актів, переконуємось, що законодавчо визначено існування органів внутрішніх справ на транспорті, як підсистеми колективного суб’єкта права, як державної організації, що об’єднує понад 8000 осіб, проте статус органів внутрішніх справ на транспорті залишається нечітко визначеним. Виходячи з цього, можна припустити, що конкретизація правового статусу ОВС на транспорті може бути прописана у відомчих нормативно-правових актах.

Частково правовий статус і функції органів внутрішніх справ визначено окремими розрізненими актами спеціального законодавства України, наприклад:

— покликання на підрозділи транспортної міліції є в Указі Президента України “Про рішення Ради національної безпеки України” від 11 квітня 2000 року, “Про стан залізничного транспорту України і заходи для забезпечення його ефективного функціонування” від 20 квітня 2000 року № 603/2000, яким на Міністерство транспорту України разом з Міністерством внутрішніх справ України покладено обов’язок здійснити заходи для забезпечення ефективної взаємодії відомчої воєнізованої охорони та підрозділів правоохоронних органів на транспорті⁵;

— п. 3 Програми з боротьби з правопорушеннями на транспорті на 2004-2006 рр., що затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2003 року № 2029, на Міністерство внутрішніх справ і Міністерство транспорту покладено обов’язки з розробки спільного наказу щодо регламентації спрощеного порядку надання інформації органам внутрішніх справ на транспорті про правопорушення на об’єктах транспорту; а також відповідно до ст. 40 Програми наряди транспортної міліції зобов’язані супроводжувати поїзди з групами дітей до місця оздоровлення чи відпочинку⁶;

⁴ Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Указ Президента України від 17.10.2000 р. № 1138/2000 // ОВУ — 2000 — № 42 — Ст. 1774

⁵ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 квітня 2000 року «Про стан залізничного транспорту України та заходи щодо забезпечення його ефективного функціонування»: Указ Президента України від 20.04.2000 р. № 603/2000 // ОВУ. — 2000. — № 17. — Ст. 700.

⁶ Про затвердження Програми боротьби з правопорушеннями на транспорті на 2004-2006 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 26.12.2003 р. № 2029 // ОВУ. — 2003. — № 52. — Ст. 2801.



— Постанова Кабінету Міністрів України “Про програму заходів для забезпечення збереження вантажів, захисту їх від розкрадань і безпеки пасажирів на транспорті” № 7 від 5 січня 1995 року вказує на необхідність організувати рухомі підрозділи транспортної міліції для проведення профілактичних заходів із припинення правопорушень на ділянках зі складною оперативною ситуацією, постійний супровід пасажирських та приміських поїздів на залізничному транспорті. На підприємствах повітряного транспорту передбачено встановлення перепускного й внутрішньооб’єктового режиму, обов’язковий супровід у контрольованих зонах авіапідприємств пасажирів, а також матеріальних цінностей усіх форм власності. Передбачено також використання технологічного зв’язку Міністерства транспорту працівниками транспортної міліції⁷;

— Постанова Кабінету Міністрів України “Про Порядок обслуговування громадян залізничним транспортом” № 252 від 19 березня 1997 року визначає порядок висадки пасажирів з поїзда в стані сп’яніння співробітниками транспортної міліції. У п. 66 Постанови вказано, що охорона громадського порядку на залізничному транспорті здійснюється працівниками транспортної міліції. Всі працівники залізничного транспорту повинні сприяти працівникам правоохоронних органів у виконанні ними службових обов’язків, негайно сповіщати про виявлені факти правопорушень⁸.

Окремі питання, що стосуються функціонування органів внутрішніх справ на транспорті, знайшли своє відбиття в галузевих підзаконних нормативно-правових актах:

— спільній інструкції Комітету у справах охорони державного кордону України, Державного митного комітету України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства іноземних справ України, Служби безпеки України, Головного управління командуючого Національної гвардії України, Міністерства сільськогосподарства й продовольства України, Міністерства у справах охорони навколишнього природного середовища України, Міністерства транспорту України, Міністерства охорони здоров’я України “Про взаємодію та розмежування функцій при здійсненні контролю на державному кордоні” № 106/315 від 29 березня 1994 року, в якому визначено порядок взаємодії органів транспортної міліції з іншими органами виконавчої влади на обласному, районному рівні при здійсненні контролю на державному кордоні⁹;

— наказі Міністерства транспорту України № 297 від 28 червня 1998 року “Про затвердження “Правил перевезення пасажирів, багажу, вантажобагажу й пошти залізничним транспортом України”, в якому окреслено порядок взаємодії працівників залізничного транспорту й підрозділів транспортної міліції у випадку крадіжки проїзних документів у пасажирів, а також усунення пасажира від поїздки¹⁰;

⁷ Про Програму заходів щодо забезпечення збереження вантажів, захисту їх від розкрадань і безпеки пасажирів на транспорті: постанова Кабінету Міністрів України від 05.01.1995 р. № 7 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

⁸ Про Порядок обслуговування громадян залізничним транспортом: постанова Кабінету Міністрів України від 19.03.1997 р. № 252 // ОВУ. — 1997. — № 12. — С. 167.

⁹ Про взаємодію та розмежування функцій щодо здійснення контролю на державному кордоні: Інструкція, затверджена Державним комітетом у справах охорони Державного кордону України 29.03.1994 р., Державним митним комітетом України 25.03.1994 р., Міністерством внутрішніх справ України 30.03.1994 р., Міністерством закордонних справ України 31.03.1994 р., Службою безпеки України 31.03.1994 р., Головним управлінням командуючого Національної гвардії України 31.03.1994 р., Міністерством сільськогосподарства і продовольства України 28.03.1994 р., Міністерством охорони навколишнього природного середовища України 28.03.1994 р., Міністерством транспорту України 25.03.1994 р., Міністерством охорони здоров’я України 28.03.1994 р., зареєстровано в Міністерстві юстиції України 23.05.1994 р. за № 106/315 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

¹⁰ Про затвердження Правил перевезень пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України: Наказ Міністерства транспорту України від 28.07.1998 р. № 297 // ОВУ. — 1998. — № 40. — С. 157.



— наказі Державної служби з нагляду за забезпеченням безпеки авіації № 81 від 28 вересня 2004 року “Про затвердження Інструкції щодо організації та здійснення контролю безпеки в аеропортах України”, в якому визначено, що при проведенні контролю безпеки пункту догляду пасажирів обов’язковою є присутність озброєного співробітника органів внутрішніх справ в аеропорту¹¹.

Таким чином, компетенція органів внутрішніх справ на транспорті визначається як законодавчо, так і на рівні підзаконних актів. Органи внутрішніх справ на транспорті як державна організація повинні мати власний установчий документ досить високого рівня, оскільки:

1. Одним з важливих моментів, що характеризують стан органів внутрішніх справ на транспорті в державному апараті, є співвідношення централізації та децентралізації в управлінні. Відповідно до ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються основи використання транспорту, а згідно із Законом України “Про власність” основні засоби виробництва на транспорті належать до національних багатств України і є власністю її народу¹². Саме тому на органи внутрішніх справ на транспорті не поширюється принцип подвійного підпорядкування. Вони постають державною структурою, безпосереднє керування якою здійснює Міністерство внутрішніх справ України, що, в свою чергу, знаходиться під безпосередньою юрисдикцією Президента України. Розробка й прийняття Положення про органи внутрішніх справ на транспорті сприяє посиленню чітких субординативних зв’язків між різними рівнями управління;

2. Будучи найбільш складною організацією, органи внутрішніх справ на транспорті здійснюють оперативне обслуговування ще більш складних організацій. Наприклад, до складу залізниці як до комплексного об’єднання входять відділення залізниці, станції, шпалопросочувальні, щєбінкові, вагоноремонтні та інші заводи, будівельні організації, освітні, науково-дослідні, медичні заклади, підприємства громадського харчування, соціального забезпечення й культури тощо. Крім того, до зони відповідальності органів внутрішніх справ на транспорті входять об’єкти, підвідомчі центральному органу виконавчої влади — Міністерству транспорту й зв’язку. Слід взяти до уваги, що більшість чинних структурних підрозділів Міністерства транспорту й зв’язку раніше були самостійними відомствами, наприклад, Українське об’єднання державних міжгалузевих підприємств промислового залізничного транспорту (Укрпромзалізничтранс), Державний департамент авіаційного транспорту України, Українська державна корпорація з будівництва, ремонту та утримання автомобільних доріг, Державний комітет України з водного господарства. Як видно з усього сказаного вище, фронт робіт органів внутрішніх справ на транспорті є досить великим, і це необхідно враховувати при визначенні їх правового статусу;

3. Органи внутрішніх справ на транспорті, виконуючи свою правоохоронну функцію, сприяють нормальному функціонуванню транспортної системи, підтримці її гомеостазису, тобто заданих параметрів. Звичайно, вони не є головними суб’єктами у вирішенні такого глобального завдання, хоча стримувати чи прискорювати більшість процесів у зовнішньому середовищі функціонування вони спроможні. Тому загальний установчий документ органів внутрішніх справ на транспорті дозволив би більш точно окреслити їх соціальну роль, а також специфіку завдань і функцій;

¹¹ Про затвердження Інструкції з організації та здійснення контролю на безпеку в аеропортах України: Наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 28.09.2004 р. № 81 // ОВУ. — 2004. — № 49. — Ст. 3244.

¹² Про власність: Закон України від 07.02.1991 р. // ВВР. — 1991. — № 20. — Ст. 249.



4. Провідні вчені у сфері управління виражають занепокоєння тим, що на сьогодні явно не вистачає законів і положень про статус управлінських органів. Їх відсутність, як вважають вчені, тягне за собою наростання бюрократичних явищ, корупції, дублювання й “розмноження” багатьох структур та “чиновницьких осередків”¹³. До сьогодні не прийняті закони про більшість основних державних органів виконавчої влади. В тому числі незважаючи на наявність Закону України “Про міліцію”, закону про органи внутрішніх справ взагалі немає. Чинні статутні закони реалізуються неповністю, їх погано знають і часто “перекривають” тематичними законами й підзаконними актами. А проте авторитет закону сприяє зростанню авторитету інститутів держави¹⁴;

5. Органи внутрішніх справ на транспорті як відносно самостійна, автономізована підсистема МВС України мають не менше підстав претендувати на власне Положення, аніж позавідомча охорона, ДАІ, Державна служба боротьби з економічною злочинністю і т. ін.¹⁵

Законодавці наділяють транспортну міліцію загальним правовим статусом, не ставлячи перед нею ніяких особливих цілей та завдань, не визначаючи особливих принципів діяльності й правових основ, які б виділяли її в системі міліції. Так, згідно зі ст. 2 Закону України “Про міліцію” загальними завданнями як для територіальної міліції, так і для транспортної є:

- забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів;
- запобігання правопорушенням та їх припинення;
- охорона й забезпечення громадського порядку;
- виявлення та розкриття злочинів;
- розшук осіб, що вчинили злочини;
- забезпечення безпеки дорожнього руху;
- захист власності від злочинних зазіхань;
- виконання кримінальних покарань та адміністративних правопорушень;
- участь у наданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння в межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам та організаціям у виконанні покладених на них законом обов’язків.

Транспортна міліція виконує ті самі завдання, але тільки на об’єктах залізничного, водного й повітряного транспорту.

У чинному законодавстві чітко зафіксовано такі моменти, як:

- підпорядкованість транспортної міліції;
- особливості призначення на посади та звільнення з посади начальників управлінь транспортної міліції та їх заступників, а також начальників лінійних органів;
- джерела фінансування та матеріально-технічне забезпечення транспортної міліції.

Основними нормативно-правовими актами, що визначають цілі й завдання, повноваження органів внутрішніх справ на транспорті, є накази Міністра

¹³ Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: Полный курс. — М., 2001. — С. 402.

¹⁴ Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. — М., 2001. — С. 14.

¹⁵ Про заходи щодо вдосконалення охорони об’єктів державної та інших форм власності: постанова Кабінету Міністрів України від 10.08.1993 р. № 615 (ЗП Уряду України. — 1994. — № 2. — Ст. 31); Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. № 341 (ОВУ. — 1997. — Число 16. — С. 52); Про утворення Державної служби боротьби з економічною злочинністю: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.07.1993 р. № 510 (ЗП Уряду України. — 1994. — № 2. — Ст. 30).



внутрішніх справ України, які постають правовою базою для утворення підрозділів транспортної міліції:

— “Про реорганізацію підрозділів транспортної міліції” № 131 від 28.02.2005 р.;

— “Про створення Управління МВС України на транспорті” № 261 від 18.04.2005 р.;

— “Про затвердження Положення про Управління Міністерства внутрішніх справ України на транспорті” № 487 від 06.06.2005 р.;

— “Про затвердження Приблизного положення про лінійне управління на залізниці Управління Міністерства внутрішніх справ України на транспорті” № 1210 від 13.11.2005 р.

Правовий статус транспортної міліції визначається на рівні наказів МВС, отже, організаційним гарантом УМВСТ постає Міністр внутрішніх справ. І саме це, на наш погляд, є слабкою ланкою в правовому статусі УМВСТ. Названий структурний підрозділ Міністерства стає “заручником” політики Міністра внутрішніх справ, що ніяк не забезпечує достатньою мірою стабільності цього органу управління. З моменту проголошення незалежності України центральний орган керівництва транспортною міліцією реорганізував в четвертий раз.

На сьогодні правовий статус органів внутрішніх справ на транспорті залишається не відкоректованим, а тому виникає об’єктивна необхідність оперативно синтезувати всі нормативно-правові акти, що стосуються діяльності названих вище органів, і чітко закріпити правові основи цієї підсистеми МВС України Указом Президента України або Постановою Кабінету Міністрів.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою цивільного права та процесу
Донецького юридичного інституту Луганського державного університету
внутрішніх справ (протокол № 6 від 9 січня 2007 року)*

