

ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ

УДК 351.74:35.078

С. В. Лихачов

доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри господарського і цивільного права та процесу Донецького університету економіки та права;

Г. О. Червоненко

кандидат історичних наук, доцент кафедри адміністративного і кримінального права та процесу Донецького університету економіки та права

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ТА ВЗАЄМОДІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

У статті розглядаються правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення громадської безпеки. Аналізуються нормативно-правові акти діяльності основних структурних підрозділів органів міліції у забезпеченні громадської безпеки. Надаються пропозиції щодо вдосконалення правової основи діяльності органів внутрішніх справ у зазначеній сфері.

Ключові слова: правова основа, діяльність, органи внутрішніх справ, міліція, громадська безпека, удосконалення.

В статье рассматриваются правовые основы деятельности органов внутренних дел в обеспечении общественной безопасности. Анализируются нормативно-правовые акты относительно деятельности основных структурных подразделений органов милиции в обеспечении общественной безопасности. Предлагаются направления по усовершенствованию правовой основы деятельности органов внутренних дел в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: правовая основа, деятельность, органы внутренних дел, милиция, общественная безопасность, усовершенствование.

Legal bases of activity of bodies of internal affairs in public safety safeguarding are considered in the article. Regulatory legal acts concerning activity of the basic structural units of bodies of militia in public safety safeguarding are analyzed. Solutions concerning improvement of a legal basis of activity of bodies of internal affairs in the specified sphere are provided.

Key words: a legal basis, activity, bodies of internal affairs, militia, public safety, improvement.

Головною метою адміністративної реформи, потреба в проведенні та прискоренні якої безсумнівна, є якнайповніше забезпечення конституційних засад організації та діяльності виконавчої влади, втілення в державне управління принципів верховенства права, гуманізму, демократизму тощо. Для вирішення цих за-

вданих велике значення має реформування всіх основних складових виконавчої влади, зокрема і органів внутрішніх справ.

Безперечною є необхідність перегляду існуючої нормативно-правової основи діяльності органів внутрішніх справ, її удосконалення загалом, і в першу чергу того, що стосується охорони громадсько-

© Лихачов С. В., Червоненко Г. О., 2012

го порядку та забезпечення громадської безпеки.

Процес формування демократичної правової держави згідно з положеннями Конституції України передбачає наявність якісної правової бази, удосконалення законодавства, що регулює відносини у сфері охорони правопорядку та забезпечення громадської безпеки, внесення необхідних змін до нього. Тому розгляд питання правових засад діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення громадської безпеки є актуальним на сьогодні та потребує найскорішого вирішення.

Серед фундаментальних наукових досліджень проблем удосконалення системи органів внутрішніх справ слід відзначити праці О. Бандурки, А. Берлача, Г. Зуйкова, Ю. Кравченка, А. Комзюка, О. Негодченка, Г. Туманова, В. Шкарупи, Х. Ярмакі та ін. Усі вони обґрунтовують розгляд цієї системи як складного соціального організму, що містить велику кількість поєднаних частин, взаємопов'язаних між собою різноманітними зв'язками та явищами правової дійсності. Але, на нашу думку, недостатньо уваги приділено саме особливостям правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення громадської безпеки.

Метою статті є визначення особливостей правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення громадської безпеки на сучасному етапі розвитку українського суспільства.

Зазначимо, що важливим етапом розвитку української міліції стало ухвалення Верховною Радою УРСР 20 грудня 1990 р. Закону Української РСР «Про міліцію», яким було закладено правову основу діяльності міліції України [1].

Що стосується правових засад діяльності органів внутрішніх справ за часів незалежності української держави, то органи внутрішніх справ відносяться до підпорядкування Міністерства внутрішніх справ. Безпосереднє управління у га-

лузі забезпечення громадського порядку та громадської безпеки здійснює МВС України та його органи на місцях. Основними завданнями МВС України згідно з Положенням про Міністерство внутрішніх справ України є організація та координація діяльності ОВС щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань, охорона громадського порядку та забезпечення безпеки громадян [2].

До основних напрямів діяльності ОВС належать: гарантування особистої безпеки громадян, захист їхніх прав, свобод і законних інтересів; забезпечення охорони громадського порядку; запобігання, припинення злочинів та інших правопорушень; своєчасне виявлення, розкриття й розслідування злочинів і розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання адміністративних стягнень; гарантування тощо.

Процес управління органами внутрішніх справ становить єдину систему взаємопов'язаних і у певному порядку виконуваних дій, які можна розглядати як його елементи або стадії. Він визначає динаміку реалізації цілей управління через систему дій операцій, які змінюються, розвиваються та вдосконалюються. У процесі управління виявляють цілі та зумовлені ними завдання й функції органу внутрішніх справ. Цьому процесу притаманні безперервність, циклічність, його здійснюють водночас у різних напрямках.

Правовою основою діяльності органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадської безпеки є: Конституція України [3], Кодекс України про адміністративні правопорушення [4], Кримінальний і Кримінально-процесуальний кодекси України [5; 6], Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.1993 р. за № 3341 [7], «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 р. за № 2135 [8], «Про міліцію» [1], «Про прокуратуру» від 05.11.1991 р.

за № 1789 [9], «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» від 24.01.1995 р. за № 20 [10], інші закони та міжнародно-правові угоди.

Розглянемо більш детально правові основи діяльності деяких підрозділів ОВС у сфері забезпечення громадської безпеки.

Так, діяльність кримінальної міліції ОВС спрямована на запобігання, припинення, розкриття тяжких злочинів, а також здійснення оперативно-розшукової діяльності. Апарати кримінальної міліції є самостійними підрозділами, що входять до структури всіх ОВС по вертикалі – від центрального апарату МВС України, головних управлінь МВС України, Головних управлінь АРК, міста Києва та Київської області, управлінь МВС в областях, м. Севастополі і на транспорті і до підпорядкованих їм ОВС у районах, районах міст та на транспортних магістралях.

Правову основу її діяльності становлять правові акти, що регулюють правовідносини з громадської безпеки та спокою, дають підстави для застосування правових норм до визначеного в цих правових актах кола осіб. Такими правовими актами є закони України («Про міліцію», «Про дорожній рух» від 30.06.1993 р. [11], «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 01.12.1994 р. [12], «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [13], «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» [14], «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживання ними» [15] та ін.), постанови Верховної Ради України (зокрема, постанова «Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю» [16]), укази й розпорядження Президента України (зокрема, Указ «Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю» від 06.02.2003 р. [17]),

а також постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України (зокрема, «Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ» [18]) та інші нормативно-правові акти України.

Оперативно-розшукова діяльність кримінальної міліції ґрунтується на принципах законності, дотримання прав і свобод людини, взаємодії з органами управління і населенням. Повноваження на здійснення оперативно-розшукової діяльності в ОВС України мають підрозділи: кримінальної міліції (карного розшуку, Державної служби боротьби з економічною злочинністю, боротьби з незаконним обігом наркотиків, кримінальної міліції у справах дітей, розвідувально-пошукової діяльності, оперативно-технічних заходів); спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю; транспортної та спеціальної міліції; судової міліції.

Права оперативних підрозділів органів внутрішніх справ визначені законами України «Про міліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», Кримінально-процесуальним кодексом України та ін.

На основі цих правових актів МВС видає накази, інструкції, положення тощо. Наприклад, Наказ МВС України «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України» від 11.11.2010 р. № 555 [19], Наказ МВС України «Про Департамент охорони громадського порядку» від 08.06.2011 р. № 321 [20], Статут патрульної служби міліції [21], Положення про службу міліції з охорони й конвоювання затриманих і взятих під варту осіб [22] та інші нормативні акти.

Основним базовим законодавчим документом, на який повинні спиратися дільничні інспектори міліції при взаємодії

з працівниками інших служб міліції і населенням з питань охорони громадського порядку та громадської безпеки, профілактики правопорушень та розкриття злочинів (котрі належать до їхньої компетенції), є Конституція України, норми якої мають найвищу юридичну силу. Згідно зі статтею 36 Конституції України громадянам України надається право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації (в тому числі і такі, які сприяють роботі міліції) для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Кодекс України про адміністративні правопорушення передбачає порядок взаємодії громадськості з міліцією, у тому числі і дільничними інспекторами міліції: згідно зі статтею 6 КУпАП, державні органи, громадські організації, трудові колективи розробляють і здійснюють заходи, спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, на виховання громадян у дусі високої свідомості і дисципліни, суворого додержання законів України.

Кримінально-процесуальний кодекс України передбачає залучення громадян до взаємодії з правоохоронними органами, а також з дільничними інспекторами міліції (які за КПК є органом дізнання) як понятих (ст. 127), перекладачів (ст. 128), спеціалістів (ст. 128-1), експертів (ст. 75), представників потерпілого, цивільного позивача та цивільного відповідача (ст. 52), законних представників неповнолітнього злочинця (ст. 441) та ін. Крім того, КПК України передбачає особливості взаємодії органів досудового слідства з ДІМ при розслідуванні та розкритті злочинів, наприклад стаття 114 КПК, за якою слідчий за кримінальною справою, яка знаходиться в його провадженні, має право давати ДІМ доручення та вказівки про виконання розшукових і слідчих дій та вимагати від ДІМ сприяння при виконанні окремих слідчих дій.

Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і дер-

жавного кордону» [23] регламентує порядок створення, реєстрації та організації громадських формувань, зміст статуту цих формувань, форми і методи діяльності. У цьому нормативному акті вказується порядок застосування заходів фізичного впливу та спеціальної техніки членами громадських формувань при здійсненні функцій по охороні громадського порядку та забезпеченні громадської безпеки. Указуються форми взаємодії міліції з громадськими формуваннями по охороні громадського порядку та громадської безпеки.

Наступним законом, який регламентує взаємодію громадськості з ОВС, є Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р. [24]. Цей Закон визначає правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення. Орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення.

Органами самоорганізації населення є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети. Основними завданнями органів самоорганізації населення є: 1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції й законів України; 2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; 3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Співробітництво ОВС з населенням щодо забезпечення громадського порядку та громадської безпеки розглянуто також в Програмі МВС України з налагодження співробітництва органів внутрішніх справ з населенням, залучення громадян до профілактики правопорушень, боротьби зі злочинністю, що прийнята 31.08.2005 р.

Головною метою Програми є налагодження партнерських стосунків між на-

селенням і міліцією України для більш ефективного подолання антисуспільних явищ, усунення причин і умов вчинення суспільно небезпечних діянь, профілактики правопорушень, забезпечення надійного захисту особи, суспільства, держави від протиправних посягань. Відповідно до рішення колегії одним з основних напрямів діяльності ОВС повинні стати цілеспрямовані зусилля щодо подолання соціальної апатії та пасивності значної частини громадян у сфері охорони правопорядку та боротьби з правопорушеннями.

Програмою передбачено створення правових засад для функціонування, розвитку партнерських стосунків між міліцією і населенням; максимальне використання позитивних форм та методів взаємодії міліції та населення щодо подолання негативних протиправних явищ у суспільстві; налагодження ділового співробітництва міліції з населенням і громадськими інститутами тощо. Працівникам ОВС пропонується всіляко стимулювати, заохочувати громадську активність, засновану насамперед на природному прагненні людей до об'єднання з метою самозахисту.

Аналіз кримінально-процесуального законодавства, законів України «Про міліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» й інших законодавчих і відомчих нормативних актів дає підставу стверджувати, що взаємодія міліції із населенням може здійснюватися в гласній і негласній формах співробітництва. Така взаємодія має бути регламентована чинним законодавством за згодою особи, яка бажає співпрацювати. Крім того, не має бути загроз небезпечних наслідків для життя і здоров'я осіб, які беруть участь у проведенні тих або інших заходів або надають іншу допомогу.

Головним змістом такої взаємодії є необхідність легалізації оперативно-розшукових дій, надання кримінальному судочинству відомостей про задокументовані факти і перехід оперативно-розшукових заходів у докази. Під час

реалізації оперативно-розшукових дій шляхом порушення кримінальної справи такі громадяни набувають процесуального статусу свідків, спеціалістів, понятих, експертів. У Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» визначено, що взаємодія оперативних підрозділів із громадянами здійснюється у формі надання допомоги щодо проведення оперативно-розшукових заходів.

Підвищення ефективності взаємодії міліції з громадськістю значною мірою залежить і від якості Закону, який регулює ці відносини і від своєчасного та ділового надання допомоги громадянам та громадським формуванням по охороні громадського порядку та державного кордону з боку органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування, органів внутрішніх справ. Несправедливо забути, старі та нові форми залучення населення до правоохоронної діяльності, як вітчизняні, так і зарубіжні, не є остаточними, тому що кожному етапу розвитку суспільства відповідає певний рівень розвитку особистості або громадськості, безпеки та правопорядку в державі, що ще раз переконливо свідчить про важливість наукового аналізу процесу становлення і розвитку інституту участі громадян в правоохоронній діяльності.

Проведений аналіз існуючої на сьогодні правової бази діяльності органів внутрішніх справ та взаємодії з громадськістю щодо забезпечення громадської безпеки уможливив наступні висновки.

Проблема громадської безпеки та взаємодії ОВС з населенням була актуальною завжди, а в наш час набуває особливо значення. Перехід до ринкової економіки супроводжувався розривом зв'язків, що раніше існували в усіх сферах життя суспільства, політичною, економічною й соціальною нестабільністю, переглядом цінностей, що стали для багатьох звичною системою. У цих умовах особливо необхідним є стабілізуючий фактор, і цю роль можуть успішно виконати тільки закони, які повинні стати основою державного та суспільного жит-

тя. Тому так багато уваги приділяється питанням формування правової держави, створенню нового, що відповідає сучасним умовам, законодавства, забезпеченню його неухильного виконання.

Розглянута у статті проблема є досить актуальною і тому потребує подальших наукових дискусій щодо її розуміння та теоретичного і практичного обґрунтування.

Література

1. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 р. № 565 // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20 (з наступ. змінами та допов.).
2. Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 383 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1222.
3. Конституція України // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1984. – Дод. до № 52. – Ст. 1122 (з наступ. змінами та допов.).
5. Кримінальний кодекс України // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
6. Кримінально-процесуальний кодекс України // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1961. – № 2. – Ст. 14 (з наступ. змінами та допов.).
7. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 р. № 3341 // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.
8. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 р. № 2135 // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
9. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 р. № 1789 // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
10. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей : Закон України від 24.01.1995 р. № 20 // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 6. – Ст. 35.
11. Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 р. № 3353 // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338.
12. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01.12.1994 р. № 264 // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.
13. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 р. № 3781 // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
14. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України від 23.12.1993 р. № 3782 // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 51.
15. Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними : Закон України від 15.02.1995 р. № 62 // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 10. – Ст. 62.
16. Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю : постанова Верхов. Ради України від 26.01.1993 р. № 2931 // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 11. – Ст. 87.
17. Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю : Указ Президента України від 06.02.2003 р. № 84 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 6. – Ст. 228.
18. Концепція розвитку системи МВС України [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 24.04.1996 р. № 456. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/456-96-%D0%BF>.
19. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 11.11.2010 р. № 555 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 95. – Ст. 3386.
20. Про затвердження Положення про Департамент охорони громадського порядку Міністерства внутрішніх справ України [Електронний ресурс] : наказ МВС України від 08.06.2011 р. № 321. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS246.html.
21. Статут патрульно-постової служби міліції [Електронний ресурс] : затв. наказом МВС України від 28.06.1994 р. № 404. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94>. – Назва з екрана.
22. Положення про службу міліції з охорони й конвоювання затриманих і взятих під варту осіб [Електронний ресурс] : наказ МВС України від 14.08.1995 р. № 548. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
23. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 р. № 1835 // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.
24. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 р. № 2625 // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.