

**ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

УДК 351.743

Шило С. М., здобувач НАВС

**Реформування міліції України як один з основних чинників забезпечення дисципліни та законності в її діяльності**

У статті розглянуті головні напрями реформування системи МВС України, спрямовані на забезпечення дисципліни та законності при виконанні працівниками службових обов'язків. Автором проаналізовані причини та умови, що впливають на законність та дисципліну в органах внутрішніх справ та запропоновані основні напрями удосконалення забезпечення законності та дисципліни в діяльності ОВС.

**Ключові слова:** реформування, дисципліна, законність, діяльність, МВС України, органи внутрішніх справ.

В статье рассмотрены главные направления реформирования системы МВД Украины, направленные на обеспечение дисциплины и законности при исполнении сотрудниками служебных обязанностей. Автором проанализированы причины и условия, которые влияют на законность и дисциплину в органах внутренних дел и предложены основные направления усовершенствования обеспечения законности и дисциплины в деятельности ОВД.

**Ключевые слова:** реформирование, дисциплина, законность, деятельность, МВД Украины, органы внутренних дел.

In the article considered the main directions of reforming the Ministry of Internal Affairs of Ukraine to ensure discipline and lawfulness in the pursuance of staff's duties. The author analyzed the reasons and conditions that affect the lawfulness and discipline in the internal affairs bodies and the basic directions to improve the rule of law and discipline in the activities of the internal affairs bodies were proposed.

**Key words:** reforming, discipline, lawfulness, activities, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, internal affairs bodies.

**Актуальність.** Проблема реформування правоохоронної системи на сучасному етапі розвитку українського суспільства вимагає об'єктивного та зваженого оцінювання позитивних та негативних сторін існуючої системи, чіткого визначення основних завдань в комплексному підході до всіх суб'єктів, які задіяні до їх виконання, а також послідовному втіленні організаційно-правових заходів реформування в практичну діяльність органів державного управління.

Очевидно, що з мінливою соціально-політичною ситуацією та складним станом оперативної обстановки не здатні впоратися розрізнені відомства, які нерідко ставлять відомчі інтереси над загальнодержавними. Тому постала потреба у створенні сильного, професійного міністерства, яке здатне охороняти конституційні права та свободи людини і громадянина у сфері забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, захисту від злочинних посягань, зокрема своєчасно виявляти та ефективно впливати на появу нових видів злочинів, забезпечувати організацію та контроль за діяльністю всіх суб'єктів правоохоронних органів. Вказані положення і визначають актуальність статті.

**Метою статті** є розгляд основних напрямів реформування МВС України, зокрема міліції, спрямованих на забезпечення дисципліни та законності при виконанні працівниками службових обов'язків.

**Виклад основного матеріалу.** Перевірені практикою принципи та законо-

мірності, сучасні уявлення про управління соціальними системами та досвід управлінців-професіоналів вимагають побудувати процедуру реформування МВС як єдиний ланцюг – послідовну та прозору багатоланкову систему, що буде виступати алгоритмом в процесі адміністративної реформи органів виконавчої влади України.

Сьогодні надзвичайно актуальною є проблема приведення стану правоохоронних органів Української держави до рівня аналогічних структур демократичних країн, самим дієвим шляхом для цього є їх реформування. Разом із тим, реформування окремих правоохоронних органів, зокрема системи МВС України є тільки частковим вирішенням цієї проблеми.

У системі виконавчої влади Міністерство внутрішніх справ України з підпорядкованими йому органами є центральною ланкою забезпечення внутрішньої політики безпеки суспільства і громадського спокою в державі, в основі якої – запобігання злочинам та протидія злочинності, особливо її організованим формам та корупції. Однак, слід зазначити про необхідність переорієнтувати його діяльність на забезпечення реального захисту прав та свобод людини і громадянина, що мають бути основним об'єктом уваги з боку підрозділів міліції.

Особливість виконавчої влади серед гілок державної влади полягає в тому, що саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання та управління важливими процесами суспільного розвитку. Причому, вирішальна спрямованість виконавчої влади полягає в утвердженні та забезпеченні прав та свобод людини, що Конституцією України визнається «найвищою соціальною цінністю» [1, с. 18].

Проведення реформи передбачає становлення нового правового інституту – надання органами виконавчої влади, в тому числі міліцією соціальних послуг фізичним і юридичним особам. Цим фактично визначаються принципи взаємодії міліції та її працівників із громадськістю та людиною, запроваджується принципово новий тип взаємовідносин між особами та правоохоронними органами, в основу яких покладено пріоритет прав та свобод людини і громадянина, повага до особи, висока культура спілкування. Саме за таких обставин виникла необхідність розробки основних напрямів здійснення реформування як всієї системи правоохоронних органів, так і проведення реформи міліції.

Державно-правова реформа, що здійснюється в Україні останніми роками, стосується державного механізму в цілому, а також його окремих складових, до яких належить і міліція. Реформування останньої насамперед є складовою вдосконалення діяльності всієї системи правоохоронних органів. Розпочатий на конституційних засадах процес державотворення в Україні потребує насамперед чіткого визначення місця правоохоронної діяльності в системі державної влади і, відтак, місця та ролі правоохоронних органів у системі органів державної влади та місцевого самоврядування [2].

Правоохоронною є така владна діяльність, яка здійснюється уповноваженими державою органами на підставі закону і в установленому нею порядку з метою охорони й захисту прав та законних інтересів людини, державних і громадських формувачів шляхом застосування правових заходів впливу [3, с. 46].

Слід насамперед зазначити, що законодавство України не дає визначення поняття «правоохоронні органи», хоча і вживає його в ряді випадків, наприклад, у законах України «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про Службу безпеки України», «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» та

ін. Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [4] (п. 1 ст. 2) містить перелік таких органів, це: органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони. Крім того, до правоохоронних органів цей Закон відносить й інші органи, що здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

Отже, з одного боку, правоохоронними визнаються певні державні органи (органи прокуратури та ін.), що втілюють в життя правозастосовні або правоохоронні функції, а з іншого — всі органи, що застосовують правові норми або охороняють право. Звідси виходить, що правоохоронним може бути будь-який орган, якому властиві правозастосовні або правоохоронні функції. Таким чином, до правоохоронних ми можемо віднести і адвокатуру, оскільки вона захищає права та свободи людини. Таке розуміння поняття «правоохоронні органи» є дуже широким [5].

Більш вузьке розуміння цього поняття випливає з аналізу функцій, покладених на зазначені органи. До таких функцій Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» відносить: провадження і розслідування кримінальних справ та справ про адміністративні правопорушення; оперативно-розшукову діяльність; охорону громадського порядку і громадської безпеки; виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання і попереднього слідства та прокурорів; контроль за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордон України; нагляд і контроль за виконанням законів [4]. Тому правоохоронними органами у вузькому розумінні слід визнавати органи, що реалізують наведені вище функції.

Науковець Т.О. Пікуля, під правоохоронними органами пропонує розуміти:

- як функціонуючі в суспільстві та державі заклади й організації, основним завданням діяльності яких є забезпечення законності, боротьба зі злочинністю й іншими правопорушеннями;
- як систему органів, уповноважених державою здійснювати нагляд та контроль за точним і неухильним додержанням законів усіма громадянами, посадовими особами, підприємствами, установами та організаціями, забезпечувати правопорядок, застосовувати засоби державного примусу до його порушників;
- у вузькому розумінні — як державні органи, спеціально створені для забезпечення законності та правопорядку, боротьби зі злочинністю і яким з цією метою надані повноваження застосовувати передбачені законом заходи примусу та перевиховання правопорушників, а як всі інші державні органи, наділені певними повноваженнями в галузі контролю за додержанням законності і правопорядку тощо [6, с. 29].

Існує позиція і щодо визначення правоохоронних органів як суб'єктів кримінально-правового захисту. Згідно з нею правоохоронні органи — це державні органи, реалізація правоохоронних функцій якими (виконання рішень судів та органів розслідування, діяльність оперативних підрозділів міліції, СБУ, прокуратури, митної служби та прикордонних військ) викликає протидію з боку правопорушників, пов'язану з посяганнями на працівників правоохоронних органів [7, с. 16].

Однак цей перелік не узгоджується із статутними нормативно-правовими актами окремих установ, що вказані у цьому переліку, повноваженнями щодо оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства, встановленими відповідними законами. Крім того, сумнівним є віднесення до правоохоронних всіх органів, які здійснюють правозастосовні

функції (такими є більшість державних органів виконавчої влади).

Серед науковців-правників немає згоди, чи правильно взагалі розглядати судові органи окремо від правоохоронних, оскільки з процесуальної точки зору це єдина система органів, незважаючи на те, що суди належать до окремої гілки влади. Ця двозначність міститься навіть у законодавстві. Зокрема, в статті 12 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» йде мова про працівників «суду або іншого правоохоронного органу», тобто суди розглядаються як правоохоронні органи.

Визначення «правоохоронний» міститься в установчих документах тільки п'яти органів державної влади, які прийнято відносити до правоохоронних, а саме: Служби безпеки України, Управління державної охорони України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Державної прикордонної служби України, Державної кримінально-виконавчої служби України.

У міжнародних актах чимало уваги приділяється визначенню принципів правоохоронної діяльності. Так, наприклад, у Кодексі поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятому Генеральною Асамблеєю ООН 17 грудня 1979 р., міститься принцип припустимості обмеження прав і свобод людини застосуванням примусових і запобіжних заходів лише в разі крайньої необхідності. Однак, там зазначено, що працівники правоохоронних органів, в тому числі й ті, які здійснюють розслідування, зобов'язані поважати і захищати гідність і права людини; застосовувати примусові заходи тільки у випадках крайньої необхідності і в тих межах, в яких це потрібно для виконання обов'язків. Цілком очевидно, що цей принцип не тільки має стати одним із основних принципів кримінального процесу — він є міжгалузевим принципом діяльності правоохоронних органів, діяльності як у сфері кримінального правосуддя, так і сфері адміністративної юрисдикції.

Особливий акцент потрібно зробити на виділенні міжгалузевих принципів правоохоронної діяльності як специфічної групи принципів, оскільки в процесі саме цієї діяльності права та свободи людини захищаються від різноманітних порушень. До них можна віднести такі основні положення:

- забезпечення права кожної людини знати свої права та обов'язки (ст. 57 Конституції України);
- забезпечення доступності юридичного механізму захисту і відновлення порушених прав і свобод людини, включаючи гарантованість права на звернення та доступу до правосуддя;
  - презумпцію невинуватості особи;
  - звільнення від обов'язку самозвинувачення (ст. 63 Конституції);
  - повагу та захист честі й гідності людини;
  - можливість застосування примусових і запобіжних заходів лише в разі крайньої необхідності;
- забезпечення права на правову допомогу;
- непорушність юридичної (процесуальної) форми діяльності правоохоронних органів, яка забезпечує недопущення протиправних обмежень прав та свобод людини — правоохоронні органи і їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі та в межах повноважень і у спосіб, що визначені в законі (ст. 19 Конституції);
- забезпечення права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст.

55 Конституції);

- реабілітацію безпідставно притягнутих до відповідальності та відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56 Конституції);

- забезпечення права на невиконання явно злочинного розпорядження чи наказу (ст. 60 Конституції);

- неприпустимість подвійного притягнення до юридичної відповідальності (кримінальної, адміністративної тощо) за одне й те ж правопорушення (ст. 61 Конституції).

Зазначені принципи, на нашу думку, варто закріпити окремим законом, що означало б також імплементацію міжнародно-правових норм в національне законодавство, а відтак — і наближення останнього до міжнародних стандартів.

По суті, нагальним є перехід до одночасного реформування усіх правоохоронних органів в складі єдиної правоохоронної системи. Для цього, як зазначає В.І. Шакун, «необхідно створити єдину концепцію реформування правоохоронної системи на перехідний період» [8], що, як на нас, взагалі не є такою простою справою. Він же вважає, що «стратегічна мета реформи полягає у забезпеченні реалізації єдиної ефективної державної політики у сфері протидії і нейтралізації внутрішніх загроз національній безпеці».

Необхідність системного реформування правоохоронних органів є загально-визнаною і усвідомлюється всіма основними політичними силами в Україні. Внаслідок політичної кризи, під час якої політизація правоохоронних органів та їх залучення до політичної боротьби набули загрозливого масштабу, ця задача стала нагальною.

На сьогодні, розробка проектів концепцій, або затвердження концепцій реформування правоохоронних і силових відомств держави здебільшого відбувається з посиланням тільки на Рішення РНБО України з тих чи інших питань, то можна вважати, що вона є дещо обмеженою, оскільки зачіпає інтереси безпосередньо не тільки правоохоронних і силових структур, але й інших суб'єктів забезпечення національної безпеки, у тому числі, й громадськості. І перш за все тим, що всупереч чинному законодавству та ж громадськість відсторонена як від процесу розробки означених концепцій, так і від контролю за їх виконанням. Правоохоронна система, яка б функціонувала на нових принципах, що відповідають європейським нормам, досі не сформована, а відповідне законодавство не розроблене і не введено у дію.

Тому, виходячи з цього, перш за все, треба прийняти базовий закон «Про правоохоронні органи України», де остаточно визначити їх перелік з вказівкою старої або нової назви, функціонального призначення, підпорядкування, сфери дії, обов'язків і повноважень тощо, і тільки після цього взагалі пропонувати або затверджувати будь-які концепції (чи їх проекти) реформування, що передбачатимуть становлення, реорганізацію або розвиток цих органів.

Необхідність посилення ролі правових засобів у забезпеченні стабільного розвитку демократичного суспільства в Україні зумовлює актуалізацію питання щодо відносин держави зі структурами громадянського суспільства, забезпечення захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина, громадських і державних інституцій від злочинних посягань. Однією із складових такої діяльності є реформування міліції, що має відповідати сучасним науковим уявленням щодо розбудови правової держави та демократичної трансформації українського суспільства.

Необхідність реформування міліції зумовлена, зокрема:

- потребою відповідності діяльності міліції світовим, зокрема європейським стандартам у сфері правоохоронної діяльності;
- необхідністю узгодження процесу реформування міліції з практикою демократичних перетворень в Україні;
- трансформацією злочинності внаслідок впливу загальносвітових процесів глобального характеру (прискорення міграційних процесів, швидкий розвиток інформаційних та телекомунікаційних технологій, загострення екологічних проблем тощо), виникненням нових видів та форм злочинної діяльності (транснаціональна злочинність, кіберзлочинність, злочини у сфері екології тощо), їх поширенням на території України;
- розвитком в Україні корупції та організованої злочинності, становленням тіньової економіки, рівень яких стає суттєвою загрозою для національної безпеки.

Необхідність системного реформування міліції в Україні є загальновизнаною і сьогодні усвідомлюється та підтримується кожним членом суспільства.

**Висновки.** Таким чином головними напрямками реформування системи МВС України щодо забезпечення дисципліни та законності серед працівників міліції є:

- перегляд ролі, місця та повноважень органів внутрішніх справ у сучасних умовах як складової частини системи органів виконавчої влади України;
- розроблення системи координації та взаємодії між правоохоронними органами;
- розробка Державної програми щодо поступового переходу міліції від реалізації каральних та наглядових функцій до функцій соціального обслуговування;
- збільшення питомої ваги в ОВС молодшого начальницького складу, суттєве підвищення рівня його професійної підготовки та ролі у забезпеченні громадської безпеки;
- розширення системи пунктів дільничних інспекторів міліції та постів патрульної служби міліції;
- розширення прав дільничних інспекторів міліції приймати рішення щодо адміністративних правопорушень;
- визначення ролі, функцій, відповідальності місцевих органів влади у забезпеченні правопорядку на відповідній території;
- розроблення механізму фінансування роботи місцевої міліції;
- розробка та напрацювання механізмів співпраці ОВС з місцевими органами влади;
- перегляд вимог до професійного відбору кандидатів на службу в ОВС;
- зменшення кількості особового складу, насамперед у керівних ланках;
- суттєве зменшення кількості відомчих навчальних закладів та перепрофілювання більшості з них на підготовку осіб молодшого начальницького складу;
- підвищення ефективності базової підготовки, наближення її до практичних потреб правоохоронної діяльності;
- поступовий перехід від фахової підготовки юриста-правознавця до виховання багатofункціонального працівника міліції;
- розроблення навчальних програм, спрямованих на формування у курсантів якостей працівника міліції: патріотизму, обов'язку, моральності, професіоналізму, а також посилення виховної складової навчального процесу;
- запровадження на постійній основі практики стажування керівників ОВС регіонального та районного рівня у поліцейських підрозділах європейських країн;

– розробка науково обґрунтованих методик розрахунків чисельності особового складу районного відділу (управління) внутрішніх справ залежно від кількості населення, рівня та структури злочинності;

– реорганізація навчальних закладів системи МВС України та побудова раціональної системи відомчої освіти з виділенням ВНЗ 3-4 рівнів акредитації для підготовки керівних кадрів, слідчих та криміналістів, підвищення кваліфікації оперативних працівників та дільничних інспекторів, а також ВНЗ 1-3 рівнів акредитації для підготовки оперативних працівників, дільничних інспекторів, працівників патрульної служби та інших категорій працівників;

– запровадження підготовки фахівців з протидії «комп'ютерним» злочинам;

– заборонити атестацію цивільних осіб, якщо вони не проходили військової служби і не мають спеціальної підготовки;

– відмінити положення щодо зарахування стажу роботи цивільних осіб, що атестувалися, у вислугу років;

– запровадження єдиного порядку обчислення вислуги для всіх категорій атестованих працівників міліції.

Система МВС надто складна, щоб можна було її швидко реформувати. Це тривалий процес. Про його завершення можна буде говорити лише тоді, коли люди реально відчують поліпшення, передусім, сервісного обслуговування з боку міліції та твердо знатимуть, що правоохоронці своєчасно нададуть їм фахову допомогу у захисті прав і свобод.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Виконавча влада і адміністративне право : Навч. посіб. / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. – 668 с.

2. Лукашевич В. Г. Місце і роль правоохоронних органів у системі державної влади та місцевого самоврядування / В. Г. Лукашевич, О. В. Негодченко // Вісн. Одеськ. ін-ту внутр. справ. – 1997. – № 1. – С. 17-22.

3. Негодченко О. В. Основи правознавства / О. В. Негодченко, П. О. Чумак : Навч. посіб. – Д.: Арт-Прес, 2000. – 272 с.

4. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

5. Бондаренко І. Правоохоронна діяльність і правоохоронні органи: поняття та ознаки / І. Бондаренко // Право України. – 2003. – № 4. – С. 18-21.

6. Пікуля Т. О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2004. – 203 с.

7. Осадчий В. І. Проблеми кримінально-правового захисту правоохоронної діяльності / В. І. Осадчий : Монографія. – К.: Правові джерела, 1999. – 268 с.

8. Шакун В. І. Реформа органів кримінальної юстиції. Стратегія і тактика / В. І. Шакун // Реформування системи правоохоронних органів України та міжнародний досвід трансформації поліції в країнах Центральної та східної Європи : матеріали міжнародного круглого столу (м. Київ, 14 жовтня 2005 р.) / за ред. О. С. Бодрука. – К.: НІМБ, 2006. – С. 66-72.