

follows: implementation of the constitutional provisions on the people as the sole source of power; creation of appropriate conditions for the functioning of administrative courts within the international democratic standards; public control over the procedure of judicial appeals of decisions of social security agencies in Ukraine; facilitate the restoration of violated rights and freedoms of the poor segments of the population; meet the needs of members of society to obtain public information on the implementation of administrative proceedings.

**Keywords:** *administrative proceeding, public authorities, social security agencies, judicial appeal.*

*Надійшла до редакції 18.06.2013*

**Чистяков П. М.**

кандидат юридичних наук  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95 : 351.7

## **ВІД МІЛІЦІ ДО ПОЛІЦІЇ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ПІДХІД УПРАВЛІННЯ ВНУТРІШНІМИ СПРАВАМИ**

Запропоновано авторський погляд на проблему реформування органів внутрішніх справ в аспекті сучасного розуміння концептуальних перетворень органів державної влади.

**Ключові слова:** *органи внутрішніх справ, державне управління, права людини, міліція, поліція.*

**Постановка проблеми.** Шлях України на побудову нової держави європейського зразку повинен розпочатись з комплексного реформування системи органів державної влади.

Стартові демократичні перетворення, що відбуваються в Україні останнім часом, а також її прагнення приєднатися до європейської спільноти та досягти відповідних стандартів зумовлюють необхідність перегляду підходів до організації і діяльності органів внутрішніх справ в аспекті побудови громадянського суспільства та з урахуванням нових завдань, що постають перед органами державного управління на сучасному етапі державотворення.

Головну оцінку змінам, добру чи навпаки, поставлять громадяни та громадянське суспільство в цілому. Слід пам'ятати, що найголовніший чинник визначення ефективності нових перетворень – це довіра та повага населення. Так, за даними інституту соціології НАН України в рамках участі у міжнародному порівняльному проекті "Європейське соціальне дослідження", довіра українців до міліції склала 2,5 бала з 10 можливих (даний показник є найгіршим серед країн Європи) [1].

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Загальні проблеми реформування та діяльності системи органів внутрішніх справ України тісно пов'язані з проблемами становлення наукового напрямку адміністративно-правового реформування, дослідниками

якого, зокрема, є В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, О.О. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, І.В. Зозуля, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, Р.С. Мельник, В.Ф. Опришко, О.І. Остапенко, І.М. Пахомов, В.П. Петков, Д.В. Приймаченко, О.П. Рябченко, В.К. Шкарупа, М.М. Тищенко, Х.П. Ярмакі та ін.

Окремі питання розвитку проблеми реформування системи органів МВС України та поліцейських зарубіжних структур у тих чи інших ракурсах досліджували М.І. Ануфрієв, В.С. Венедіктов, С.М. Гусаров, В.С. Гуславський, В.О. Заросило, Д.П. Калаянов, О.М. Клюєв, В.В. Ковальська, В.В. Конопльов, О.П. Коренєв, М.В. Корнієнко, С.О. Кузніченко, А.М. Куліш, М.Н. Курко, К.Б. Левченко, О. А. Мартиненко, Н.П. Матюхіна, О.М. Музичук, О.В. Негодченко, С.В. Петков, Г.О. Пономаренко, О.Ю. Синявська, Ю.Ф. Кравченко, В.І. Фелик, М.Ю. Фролов. Вказані та інші вчені зробили вагомий внесок у розвиток адміністративного права взагалі та в удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ зокрема.

**Метою** даного дослідження є науковий аналіз та авторський погляд на проблему реформування органів внутрішніх справ в аспекті сучасного розуміння концептуальних перетворень органів державної влади.

**Виклад основного матеріалу.** Протягом останніх років у нашій державі відбулися суттєві трансформації в усіх сферах життя, змінилися соціально-економічні відносини. Закон України "Про міліцію" у редакції 1991 року не відповідає сучасним реаліям і не в змозі ефективно регулювати правовідносини у сфері протидії правопорушенням та злочинності. За таких умов вкрай необхідним вбачається реформування Міністерства внутрішніх справ України, структура якого сформувалася ще за радянських часів. Також потребують нових підходів надмірна централізація, мілітаризація, бюрократизм, авторитарно-дисциплінарна модель управління, що превалювали в управлінському механізмі української міліції.

Кардинальні зміни суспільних відносин у нашій державі, обраний нею курс євроінтеграції потребують удосконалення існуючих правових інституцій у правоохоронній сфері. Оновлення підходів до розуміння ролі ОВС у сучасному суспільстві вважається складовою частиною нинішньої правової політики держави, реформування правоохоронних органів.

Ще у 1979 році при розробці міжнародних стандартів поліцейської діяльності Генеральна Асамблея ООН прийняла Кодекс поведінки посадовців по підтримці правопорядку [2]. Відповідно до його положень посадовці по підтримці правопорядку поважають і захищають людську гідність і підтримують і захищають права людини стосовно всіх без винятку осіб.

Радою Європи в 2001 р. прийнято Європейський кодекс поліцейської етики. Згідно з цим Кодексом головними цілями поліції в демократичному суспільстві, регульованому принципом верховенства права, є захист і дотримання основних прав і свобод людини в тому вигляді, в якому вони закріплені, зокрема, у практиці Європейського суду з прав людини [3].

ОБСЄ розглядає демократичний контроль над поліцією як незамінний елемент стабільності і безпеки. У ході підтримки процесів демократизації у постконфліктних і перехідних суспільствах все більша увага приділяється верховенству закону. Це привело до формування низки базових підходів до реалізації програм реформування поліції.

Так чим же відрізняється міліція від поліції та чи потрібна нам зміна назви? Пропонуємо спробувати знайти відповідь на поставлене запитання.

По-перше, аналізуючи етимологію двох слів, поміж іншим слід зазначити, що слово міліція (від лат. *militia* – "народне ополчення") означає нерегулярні збройні формування, які використовуються в тому числі і для підтримки громадського порядку, що формуються з добровольців і не входять до складу офіційної системи державних правоохоронних органів під час революційних перетворень в державі. У цьому значенні воно використовується в більшості країн світу. Міліцію саме й було утворено як виконавчий орган з охорони революційного суспільного порядку в 1917 році після відомих революційних подій, що відбулися в колишній Російській імперії. Надалі термін "міліція" був сприйнятий радянським урядом Росії та поширювався на території і країни, що потрапили в сферу впливу СРСР.

Натомість слово "поліція" (фр. *police*, от др.-греч. *ἡ πολιτεία* – держава, місто) за загальним підходом означає систему державних служб і органів, що виконують на професійній основі функції з охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю.

Зважаючи на актуальність цього питання, формування системи органів поліції має відбуватись із урахуванням європейського досвіду та стандартів. Основна мета запропонованої зміни назви "міліції" на "поліцію" полягає у відмежуванні від усього негативу міліції і прагненні України утверджувати стандарти європейських поліцейських структур. Головним у цьому процесі є переорієнтація з карально-репресивної стратегії на партнерство і соціальне обслуговування, наслідком чого слід очікувати зниження рівня суперечностей між населенням та нинішньою міліцією, підвищення рівня довіри до неї.

Тому слово "поліція" найбільш відповідає статусу та завданням того органу, який на сьогоднішній день в Україні називається міліцією; така зміна назви відповідає і європейським стандартам.

Питання про зміну назви постало на порядок денний ще у 2011 р. Можливо, зважаючи на нашого північного сусіда або прислухавшись до порад Ради Європи, серед керівництва МВС все частіше почали лунати пропозиції почати реформування з перейменування. Тому 5 жовтня 2011 р. у Верховній Раді України були проведені парламентські слухання на тему: "Про реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України і впровадження європейських стандартів".

Як наслідок, у 2012 р. у Верховній Раді було зареєстровано законопроект № 10688 "Про поліцію", підготовлений народними депутатами В.М. Грицак та В.І. Коновалюк. Слід зауважити, що даний законопроект відкликано з розгляду, але сподіваємось, що це не останній законотворчий крок у напрямку реформування ОВС на європейській зразок.

Переконані, що закон про поліцію, який широко застосовується у світовій практиці західних країн, встановлює чіткі правові рамки для здійснення поліцейськими своєї діяльності. Постійна турбота про забезпечення прав і основних свобод людини визначає мету й завдання діяльності поліції, а також її компетенцію, надаючи у її розпорядження низку інструментів забезпечення належної безпеки і порядку.

У цьому аспекті поліцейський закон визначає межі поліцейської відповідальності, а також чітко встановлює співвідношення між різними органами й найбільш суттєвими складовими частинами комплексу забезпечення виконання поліцейських завдань: керівними особами і службовцями поліції, а також громадянами та їх об'єднаннями. Крім того, у цьому законі передбачено владні повноваження, цілі, обов'язки та відповідальність служб і службовців поліції, що забезпечують не лише правову безпеку громадян, а й самих службовців поліції.

Законом передбачено обов'язок координації співпраці між підрозділами і службами поліції. Нарешті, закон передбачає певні аспекти правової процедури у разі порушення службовцями поліції своїх повноважень, правову допомогу, що пов'язана з такими випадками, а також негативні наслідки, що можуть виникати для поліцейських у результаті такої діяльності поліції.

Приписи щодо поліції мають розглядатись у світлі принципу поділу влади. Хоча такий закон і містить конкретні повноваження поліції, проте вони не мають права порушувати згаданий принцип і втручатись у діяльність судової гілки влади на різних рівнях реалізації права, тобто при розгляді, ухваленні рішення про правовий спір, а також його виконання.

Поліцейський закон базується на національних і міжнародних базових принципах конституційної держави, що захищають права і свободи громадян країни. Він уточнює і деталізує своїми нормами ці загальні принципи, встановлюючи справедливе і раціональне співвідношення між ними. З метою забезпечення ясності норм поліцейського закону їх необхідно інтегрувати в одному тексті.

Поліцейський закон базується на розрізненні між поліцейськими органами і поліцейськими службами, більше уваги приділяючи юридичній природі заходів, що їх вживають органи, компетенції, яку вони отримують для того, щоб скеровувати поліцейські служби на виконання цих заходів, стаючи при цьому запорукою закону.

Визначаючи роль органів у здійсненні поліцейських повноважень, закон підкреслює пов'язану з цим відповідальність. Така сама увага приділяється ролі службовців поліції при здійсненні ними діяльності з виконання своїх завдань чи ролі службовців поліції взагалі. Для того щоб забезпечити реалізацію своїх функцій належним чином, органи поліції, відповідальні за діяльність тих чи інших служб, мають заздалегідь отримати відомості про наступну діяльність у певних ситуаціях. Це дозволить їм розробляти вказівки до діяльності відповідним службам.

Закон має на меті забезпечити найповнішу правову безпеку громадян. Це забезпечується, з одного боку, через наголос на нормах, що передбача-

ють застосування щодо громадян заходів примусу, і з іншого – підкреслюючи, що застосування примусу поліцією допускається лише за передбачених законом умов у межах її завдань.

Тому готуючи новий законопроект "Про поліцію" (або інша узгоджена назва, з аналогічним змістом по суті), український законотворець повинен вимагати, щоб діяльність поліції базувалась на об'єктивних підставах, і наголошувати, що їх застосування має бути викликано абсолютною необхідністю. Відтак законодавець має належною мірою роз'яснити конкретні дії службовців поліції, що обмежують права і свободи громадян, і обмежити такі дії у часі. Цей закон має якомога гармонійніше регулювати співвідношення між компетенцією та повноваженнями поліції і, до певної міри, з огляду на здійснення керівних повноважень у межах поліції. Однак така гармонізація не нівелює специфічні риси кожного з видів поліцейської діяльності. Вона є лише важливим і ефективним інструментом оптимізації співпраці і координації зусиль між різними підрозділами системи поліції.

Взаємовідносини між поліцією і правами людини базуються на поняттях "захист" та "дотримання". Як би це банально не звучало для сучасних працівників міліції, захист прав людини – це одна з основних функцій поліції. Вона робить це у найбільш загальному вигляді через підтримання суспільного порядку таким чином, щоб населення могло користуватись усіма категоріями прав людини. Порушення суспільного порядку зменшує або взагалі унеможливорює здатність держави забезпечувати права людини.

Окрім того, частково через функціонування поліцейських структур держава здійснює своє правове зобов'язання щодо захисту конкретних прав людини, наприклад, права на життя. Що стосується "дотримання", то поліцейські повинні дотримуватись прав людини під час виконання своїх службових обов'язків. Іншими словами, оскільки захист прав людини є функцією поліції (а не міліції, оскільки міліцію було створено виключно для захисту інтересів держави), вимога дотримуватись прав людини визначає способи, за допомогою яких поліція має виконувати свої функції. Усім діючим та майбутнім правоохоронцям необхідно запам'ятати головне золоте правило реформи: "Не громадяни існують для держави, а держава існує для громадян". Разом з державою існують її державні владні інституції: суди, поліція, прокуратура, парламент тощо. Сенс їхнього існування – задоволення потреб суспільства в цілому та окремого громадянина. Громадянин повинен розглядатись насамперед як споживач (замовник) послуг управління, поліція, у свою чергу, як надавач даних послуг (виконавець), і саме тут повинно діяти перше правило сфери послуг – "клієнт завжди правий".

Але яку користь отримає міліція від зміни назви? Справді, мета реформи не лише обмін таблички на фасаді райвідділу, нова форма чи гарна "корочка", видана поліцейському. Ні, сенс запроваджених реформ набагато глибший. Одним із факторів, які негативно впливають на діяльність міліції у сучасних умовах, є надмірна її воєнізація, точніше, мілітаризація. Це є спадщиною тоталітарної правоохоронної системи. Структурно-управлінська будова міліції за системою, наближеною до армійської, суперечить призначенню та характеру діяльності цього державного інституту,

який має задовольнити соціальні потреби щодо забезпечення та захисту прав людини і правопорядку. Слід зазначити, що, на відміну від армійських підрозділів, загальна ефективність діяльності міліції (поліції) залежить від сукупних, але самостійних зусиль окремих працівників. Інакше кажучи, принципова різниця між ними полягає в тому, що акцент в управлінні діяльністю армійського підрозділу міститься у сфері організації колективних зусиль даного цілісного суб'єкта з виконання певного завдання, а в управлінні міліцейським підрозділом – у забезпеченні ефективності кожного працівника, який виконує свої функції відносно самостійно від інших.

Так що ж сьогодні відбувається в цьому напрямку? Не так давно на засіданні комітету Верховної Ради з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності заступник міністру внутрішніх справ С. Черних заявив, що МВС України розраховує на реорганізацію міліції у поліцію до 2015 року. Практичний етап реформування ОВС планується реалізувати у період 2013–2015 рр.

На думку керівництва МВС України, реформування органів внутрішніх справ на першому етапі доцільно почати зі створення національної поліції України як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого буде направлятися і координуватися Кабінетом Міністрів через міністра внутрішніх справ. Національна поліція повинна забезпечити виконання основних правоохоронних функцій, які зараз виконують структурні підрозділи МВС: забезпечення громадської безпеки, боротьба зі злочинністю, захист прав і свобод громадян, розслідування злочинів, дотримання безпеки дорожнього руху. При цьому поліція повинна складатися з кримінальної поліції, поліції цивільної безпеки, фінансової поліції, транспортної поліції і спеціальної поліції.

На думку МВС, створення такого органу дозволить змінити систему оцінки діяльності міністерства, забезпечити ефективний механізм контролю за діяльністю поліції, звільнить поліцію від виконання невластивих їй функцій, скоротить кількість керівного складу, забезпечить повну переатестацію особового складу. На другому етапі реформування планується створити Державне бюро розслідувань і реформувати Внутрішні війська [4].

**Висновки.** Підбиваючи підсумки проведеного аналізу, слід визначити, що протягом багатьох десятиліть, що передували отриманню незалежності Україною, система МВС не піддавалась суттєвим змінам та реформуванню. Проводилися лише деякі структурні зміни, виникали нові функції, у ряді випадків – нові напрямки діяльності. Структура міністерства та його органів поповнювалася новими ланками. Відбувалося роздроблення вже існуючих ланок, щоб визначити їх призначення до виконання нових функцій [5].

Основною причиною реформування органів внутрішніх справ України є невідповідність існуючої системи потребам суспільства та сучасності. Жити "по-старому" втомилась як самі міліціанти, так і суспільство. Дієвість нових перетворень покаже час, головне, щоб зміна назви головного правоохоронного органу країни відбулась не лише зовні, а й внутрішньо.

Ми переконані, що потрібно позбавитись старого баласту та дати системі "нову кров". Але існує загроза, що просте звільнення старих кадрів не

вирішить проблеми, оскільки нові кадри, приймаючи та засвоюючи старі правила й форми діяльності, не можуть вийти за межі такої ж старої матриці – моделі поведінки працівника ОВС.

Тому реформування органів внутрішніх справ – це кропітка, системна робота на багатьох рівнях. У ній не буде та не може бути дрібниць, кожний напрямок перетворень, кожен працівник міліції мають розглядатись як важливий елемент реформування. Переломлення сталої десятиліттями радянської ментальності в системі, зміна уявлення міліціантів про служіння народові повинні стати ключовими напрямками майбутніх реформ.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Україна за рівнем довіри до влади посідає останні місця в Європі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.unian.ua/news/552776-ukrajina-za-rivnem-doviri-do-vladi-posidae-ostanni-mistsya-v-evropi.html>.
2. Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН "Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_282/print1367170577908864](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_282/print1367170577908864).
3. Європейський кодекс поліцейської етики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // [http://www.prof-police.ru/attachments/998\\_Европейский%20кодекс%20полицейской%20этики.pdf](http://www.prof-police.ru/attachments/998_Европейский%20кодекс%20полицейской%20этики.pdf).
4. Украинскую милицию переименоуют в полицию [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <http://www.segodnya.ua/ukraine/Ukrainskuuyu-miliciyu-pereimenuyut-v-policiyu.html>.
5. Безсмертний О.К. Реформування органів внутрішніх справ України: шляхи реалізації / О.К. Безсмертний // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 80–82.

**Чистяков П. М. От милиции к полиции: европейский подход к управлению внутренними делами.** Предлагается авторский взгляд на проблему реформирования органов внутренних дел в аспекте современного понимания концептуальных изменений органов государственной власти.

**Ключевые слова:** органы внутренних дел, государственное управление, права человека, милиция, полиция.

**Chistyakov P. M. From militia to police: European approach ещ internal affairs management.** The author has examined the problem of reformation of of internal affairs bodies in the aspect of the modern understanding of conceptual changes of state power authorities.

During many decades which was preceded the receipt of independence of Ukraine, the ministry of internal affairs system was not added substantial changes and reformation. Some structural changes were conducted only, there were new functions or new directions of activity. The structure of ministry and his units was filled up with new links.

Principal reason of reformation of internal affairs bodies of Ukraine is disparity of the existent system the necessities of society and contemporarily. The internal affairs bodies must become a state institute which must meet social needs in relation to providing and defence of human rights and law and order. Creation of national police of Ukraine as central organ of executive power is necessary now, activity of which will be sent and coordinated by Cabinet through a minister of internal affairs. Walking away from militaristic principles of militia activity will allow the internal affairs bodies of Ukraine to become a police European standard.

**Keywords:** internal affairs bodies, state administration, human rights, militia, police.

*Надійшла до редакції 24.05.2013*