

*Волуйко О. М.,
начальник курсу
факультету підготовки працівників ОВС
Наукового інституту заочного навчання
Національної академії внутрішніх справ*

ЕВОЛЮЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ МІЛІЦІЇ В УМОВАХ ЗДІЙСНЕННЯ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

Анотація. У даній статті здійснено огляд та аналіз політико-правових реформ в Україні у сфері правоохоронних органів, а саме ОВС. Також розглянуто становлення та перспективи формування муніципальної міліції (поліції)

Ключові слова: муніципальна міліція, поліція, реформи, становлення, органи внутрішніх справ.

Постановка проблеми. Сучасний період розвитку української держави характеризується глибоким реформуванням політичних, соціальних, економічних, духовних та інших основ суспільного та державного життя. Однак проведені реформи, не маючи під собою необхідної основи та досвіду здійснення, привели до кризи, розриву існуючих раніше зв'язків, зміни системи цінностей, нестійкості [1, с. 78].

Кардинальні зміни, що відбулися в усіх без винятку сферах суспільно-політичного та економічного життя українського суспільства, зажадали від правоохоронних структур і, перш за все від органів внутрішніх справ, перегляду багатьох прийомів і методів діяльності, а також структурної перебудови, орієнтованої на задоволення потреб і потреб населення. У сформованих нині умовах міліція повинна стати органом, що виражає інтереси конкретної людини, суспільства і соціальних груп. Адже суспільство зацікавлене в міліції не просто як в державному інституті, а як в органі, що гарантує суспільству правопорядок і спокійну життєдіяльність.

На жаль, правоохоронна система, що нині існує в Україні, не здатна адекватно відповісти на вищезазначені виклики. Існуюча в Україні модель міліції в системі державного механізму за багатьма критеріями не відповідає потребам суспільства та загальновизнаним міжнародним демократичним стандартам у цій сфері. Вона, загалом, є неефективною, надмірно централізованою, закритою від суспільства, громіздкою і відірваною від потреб людини й громадянина, унаслідок чого її небезпідставно постійно критикують правозахисні організації, та нездатною забезпечити дійсно стабільний правопорядок, має обмежені можливості впливу на злочинність [2, с. 4-5].

Головні чинники, що спонукали до наукового аналізу, встановлення функціональної та організаційної засад міліції в механізмі української держави, зумовлені певними політико-правовими й соціально-економічними проблемами сучасного українського суспільства. Одна з проблем пов'язана з тим, що людська цивілізація переживає світову політичну та економічну кризи, які призвели до збільшення кількості, так званих, маргінальних верств населення, нездатних пристосуватися до нових соціально-економічних умов життя. Водночас в Україні відбуваються глибокі політико-правові зрушення, що спричинили такі побічні соціально-загрозливі тенденції, як: загрозливе для національної безпеки зростання рівня тіньової економіки та організованої злочинної діяльності; деформація ідеологічних, культурних та соціально-психологічних установок, мотивів поведінки та інтересів людей, що призвело до по-

повнення криміногенного середовища представниками традиційно законослухняних категорій громадян; правовий нігілізм, маргіналізація значної частини населення; поява нових складів правопорушень та збільшення їх кількості. Окрім того, Україна проголосила курс на вступ до Європейського союзу [2, с. 4].

Європейський Союз підтримує український народ і його право обирати своє власне майбутнє. ЄС підтримує український уряд у його намаганнях стабілізувати Україну та провести реформи. У зв'язку із цим Європейський Союз разом із міжнародною спільнотою допомагає Україні в цьому. Зазначені обставини обумовлюють актуальність вибраної теми.

Стан дослідження. Так, численним теоретичним і практичним проблемам реформування муніципальної (місцевої) міліції (поліції) в Україні присвячено ряд наукових праць. Наприклад, можна відзначити можна ряд дисертаційних досліджень, монографій, наукових статей та поодиноких інформаційно-аналітичних матеріалів: А. П. Головіна, Ю. В. Кідрука, А. В. Сергеева, К. В. Сесемка, В. І. Феліка. Слід відзначити, що даній проблемі останнім часом недостатньо приділяється увага, але є певні роботи, в яких врахований розвиток муніципальної міліції в умовах здійснення політико-правових реформ в Україні, таких як: А. І. Камінський (2008 р.), Я. М. Когут (2008 р.), В. О. Басс (2010 р.), Н. П. Харченко (2011 р.), Т. І. Гудзь (2012 р.), М. В. Лошицький (2014 р.), О. В. Сапрун (2015 р.) та ін.

Мета наукової статті полягає у розгляді еволюції муніципальної міліції в умовах здійснення політико-правових реформ в Україні.

Виклад основного матеріалу. Метою реформування є досягнення нового стану суспільства, в якому перепони позитивному розвитку, які існували в попередньому стані, в новому стані існувати не можуть. З формальної точки зору, під реформою розуміють нововведення будь-якого змісту. В політичній теорії і практиці реформою називають прогресивне перетворення, перевлаштування, свідомий крок до кращого. Кінцева мета будь-якої реформи – зміцнення, оновлення державних і економічних правил, що не завжди несе за собою покращення рівня життя, скорочення державних витрат та навпаки – збільшення доходів та зборів. Реформа передбачає суттєві зміни в механізмі діяльності об'єкта, можлива зміна основних принципів, які ведуть до принципово нового результату і отримання нового економічного чи політичного об'єкта. Не потрібно отожднювати поняття реформи і «вдосконалення» чи «модернізації». Реформа виступає як механізм корінного перелому сталих процесів, традицій тощо. Саме таке трактування використовується в історичному аспекті: скасування кріпосного права, міська, військова, земська реформи та ін.

Слід відзначити, що здійснюються політико-правові реформи нерівномірно, часом без певної програми дій – конституційна та муніципальна (реформа місцевого самоврядування) розпочалися ще до 1991 р., судово-правова та конституційна реформи відбуваються на основі відповідних концепцій, за-

тверджених Верховною Радою України, тоді як в основі муніципальної реформи – окремі політичні рішення. Однак серед концептуальних підходів виділяють адміністративну реформу, а вже її напрями – адміністративно-територіальну реформу, реформу місцевого самоврядування тощо [3; 4]. У здійсненні демократичних перетворень зацікавлені всі верстви українського суспільства, однак успіх матимуть при проведенні зверху й активній підтримці знизу. Без цього противники радикальних реформ можуть загальмувати їх і вдатися до контрреформ, що вже мало місце у практиці зарубіжних країн.

Сучасні реформи висувають проблему спроможності права і законодавства здійснювати соціальні зміни у суспільстві, юридичної інтерпретації та контролю, законності, гарантії права і захисту населення. Їх результат полягає у тому, щоб домогтися відповідності правової системи та умов її функціонування тим перетворенням, що відбуваються в Україні і закріплені Конституцією.

На нашу думку, доцільно зупинитися на аспектах реформування виконавчої влади. Одним з органів центральної виконавчої влади є правоохоронні органи України. Система його органів та установ забезпечує державно-владний характер діяльності, спрямована на забезпечення державної влади, організації та дотримання правопорядку тощо.

Продовжується робота щодо реформування судової системи, правоохоронних органів та вдосконалення кримінальної юстиції, в рамках якої здійснюється співпраця з експертами Ради Європи, Венеціанської Комісії, ОБСЄ та ЄС. 02.04.14 наказом Міністерства утворено робочу групу з розроблення актів законодавства в процесі реалізації Програми діяльності Кабінету Міністрів України (№ 589/5) за участю представників інститутів громадянського суспільства та незалежних експертів. Робоча група здійснюватиме діяльність за напрямками: адміністративна реформа; судова реформа; реформа прокуратури та правоохоронних органів; реформа антикорупційного законодавства; реформа виборчого законодавства.

Нові умови життєдіяльності ОВС України потребують перегляду як їх місця та ролі в суспільстві, так і шляхів реформування з метою найбільш ефективного вирішення оперативних-службових завдань.

04.06.14 Уряд схвалив рішення про утворення робочої групи з питань підготовки пропозицій щодо розроблення Концепції реформування правоохоронних органів (постанова № 171) [5, с. 10]. Слід відзначити, що під опитування респондентів 89% за проведення реформи в ОВС.

Метою створення Комісії є покращення і прискорення вирішення тих проблем охорони громадського порядку, що залишаються в компетенції різних відомств та урядових установ. Результатом роботи Комісії можна вважати вдосконалений систематичний обмін інформацією і обмін думками між відомствами, що беруть в ній участь, вироблення спільних рішень.

Процес реформування ОВС України передбачає чітке визначення компетенції усунення паралелізму в діяльності різних правоохоронних підсистем, існуючого дисбалансу повноважень та відповідальності у цій сфері між гілками влади, організації їх діяльності відповідно до змін, які відбулися у суспільстві, спробу впровадження європейських стандартів, нової системи оцінки ефективної роботи, раціоналізації як окремих служб, так і підрозділів [6].

У контексті перспектив удосконалення механізму української держави на концептуальному рівні охарактеризована мета і стратегічні напрями реформування міліції. Стратегія реформування міліції в механізмі держави повинна вирішуватись шляхом прийняття Концепції реформування міліції в Україні. Її метою має стати: забезпечення формування досконалої систе-

ми міліції шляхом оптимізації її завдань і функцій, структури та чисельності, фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового й кадрового забезпечення.

Слід погодитись з Н. П. Харченко, яка вважає, що для досягнення мети реформування міліції має бути розв'язано низку завдань:

- формування сучасної ефективної системи управління органами міліції;
- запровадження нової ідеології функціонування структури міліції в механізмі держави, що відображатиме гуманістично орієнтовані, засновані на міжнародному законодавстві прав людини потреби українського суспільства;
- встановлення форм і методів повсякденної роботи, соціальної етики і професійної моралі, кадрову політику, тобто відбір тільки людей певного типу, готових – після одержання відповідної освіти – до реалізації сформульованої місії розвитку;
- формування позитивного іміджу міліції серед населення;
- фінансове та матеріально-технічне забезпечення міліції;
- запровадження дієвої системи державного та громадського контролю за діяльністю міліції [2].

Ми погоджуємося з М. В. Лошицьким, який вважає, що функціонування органів виконавчої влади на засадах нової ідеології є одним із основних завдань адміністративної реформи. Її кінцевим результатом має стати досягнення такого стану, за якого виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної соціальної правової держави, створює умови для реалізації громадянами своїх прав і свобод, а також забезпечує надання їм широкого кола адміністративних послуг [7, с. 4].

Результативність реформування ОВС залежить від готовності та бажання їх працівників брати участь у реалізації завдань щодо перетворення міліції в сучасний інститут правової держави. А це тісно пов'язано з державним забезпеченням правового та соціального захисту оперативної-службової діяльності працівників міліції, посиленням їх соціального захисту. Останній є важливим аспектом проведення реформ і включає діяльність державних і місцевих органів влади, підрозділів кадрового забезпечення ОВС, пенсійних, фінансових, оздоровчих і господарчо-побутових служб щодо реалізації прав та інтересів працівників [8, с. 28].

Залишаються недостатньо вивченими питання створення правової бази щодо створення та формування підрозділів муніципальної міліції як якісно нової моделі обслуговування населення на місцевому рівні, механізмів її реалізації, форм, методів і напрямів її діяльності, можливостей використання позитивного зарубіжного та вітчизняного досвіду тощо. Тому це дисертаційне дослідження є спробою узагальнення існуючого досвіду організації та діяльності місцевої (муніципальної) міліції, визначення основних форм і напрямів її діяльності, співробітництва з органами державної влади, місцевого самоврядування і населенням в умовах здійснення демократичних реформ, розбудови громадянського суспільства [9, с. 5].

Слід відзначити, що аналіз досвіду вищезазначених муніципалітетів демонструє, що декларовані у локальних актах повноваження правоохоронної спрямованості дуже об'ємні, інколи набагато ширші повноважень, що передбачені діючими законодавчими актами України. Але певний досвід та напрацювання як теоретичні, так і практичні вже є, провідний досвід, як нам вважається, має самоврядування міста Тернополя. Втім, безсумнівно, вивчені варіанти не відповідають суті концепції муніципальної міліції, тому запровадження адміністративна та муніципальна реформи мають включати заходи щодо становлення та розвитку муніципальної міліції в Україні в класичному розумінні. Задля цього необхідно внести зміни у майже 26 За-

конів України та більш як 60 підзаконних нормативних актах, що нарешті призведе до реальної автономії повноважень органів місцевого самоврядування в сфері охорони громадського порядку на відповідній території, підвищить відповідальність муніципалітетів за стан громадського порядку та створить економічну базу для їх функціонування [10, с. 456].

Сьогодні дільничні інспектори міліції залучені до організації розгляду заяв і повідомлень про злочини, що не дозволяє їм займатися іншими питаннями охорони громадського порядку, припиненням і попередженням адміністративних правопорушень. У свою чергу, на нашу думку, варто передати частину функцій, які раніше були закріплені за МВС, до УМВСУ в областях та ОВС на місцях, органам місцевого самоврядування. Так, проведеним дослідженням було встановлено, що 73% респондентів за здійснення вище зазначених заходів.

Отже, перспективним, але недостатньо розробленим напрямом є вивчення та використання позитивного досвіду, пов'язаного зі створенням нової системи міліції. Слід враховувати, що поліцейські відомства в зарубіжних країнах існують і діють в умовах, які суттєво відрізняються від тих, що складаються в Україні. Тому необхідно виділити відмінності, які потрібно враховувати при порівняльному аналізі шляхів, способів, форм і методів реформування:

1. Відмінності в правових системах держав, традицій правозастосовної діяльності породжують відмінності не лише у формах і методах діяльності міліції (поліції), але й у структурі, чисельності її апарату, обсязі компетенції тієї чи іншої служби.

Наприклад, у поліцейській системі США патрульний поліцейський вирішує широке коло питань від надання допомоги при пологах і розбирання з сімейними бешкетниками до затримання озброєного вуличного грабіжника або притягнення до відповідальності водія за перевищення швидкості чи неправильне паркування [11, с. 979; 12; 13].

2. Відмінності в рівні, стані та динаміці злочинності, що проявляються в різній завантаженості поліцейського персоналу. У розвинутих країнах ця завантаженість значно нижча.

3. Відмінності в рівні культури, освіти, професійної підготовки поліцейського персоналу, а також у рівнях оплати праці, гарантій соціального захисту та пов'язаних з цим соціально-психологічних наслідків для членів професійного товариства поліцейських [14, с. 30-31].

Загалом організація муніципальної міліції є нагальною необхідністю, але складним процесом. Детальному аналізу проблем, перспектив її створення та функціонування присвячені наступні розділи дослідження.

Кардинальним шляхом реформування ОВС визначалось прийняття в Україні закону «Про поліцію» та «Про муніципальну поліцію», який урегулював би правові засади організації і діяльності поліцейських структур загальнодержавного рівня та муніципальної поліції. Тому, проголошені програми реформування системи МВС України здійснювалися практично лише на папері на основі суб'єктивних підходів відповідних керівників та при відсутності системної науково обґрунтованої концепції.

Суть здійснення політико-правових реформ в Україні полягає у побудові такої системи, яка відповідає б демократичним стандартам, забезпечила перехід від карального до соціального, обслуговуючого змісту її діяльності. Це означає, що функції міліції повинні бути підпорядковані забезпеченню конституційних прав і свобод громадян, охороні їх життя і здоров'я, правопорядку та безпеки в суспільстві.

Децентралізація міліції передбачає рішуче скорочення управлінського персоналу з одночасним створенням простої, дієвої системи управління міліцією, обґрунтованої організації

її центральних і місцевих органів. Особливо важливою стає необхідність в отриманні найбільш повної, достовірної інформації, оперативного аналізу ситуації, інформаційної підтримки, прийняття зважених рішень і контролю за їхнім виконанням на всіх рівнях [8, с. 35].

На нашу думку, при здійсненні реформи міліції необхідно визначити чітку мету та принципи реформування, обсяг завдань і компетенцію відповідних органів, порядок їх взаємодії та конкретні строки і наслідки перетворень. Необхідною є оптимізація структури, функціональних особливостей міліції, приведення їх у відповідність до суспільних вимог, інтеграційних процесів у світовому і європейському співтовариствах. Все це дасть можливість досягти суттєвого прогресу на шляху виконання взятих Україною зобов'язань перед європейськими інституціями та забезпечити конституційні права і свободи громадян нашої держави.

Висновок. Варто зазначити, що провідні країни світу оприлюднили сотні заяв про підтримку України щодо здійснення політико-правових реформ в Україні. Спостерігається, проте, певна втома українців від одних лише декларацій лідерів інших країн. Розуміють це і самі закордонні політики. Приміром, президент Барак Обама під час виступу в Естонії 3 вересня 2014 року наголосив: «Нині Україна потребує більше, ніж просто слів». Не варто недооцінювати політичну підтримку. Хоч вона може і сприйматися як щось належне, в Україні мають усвідомлювати, що далеко не кожна країна світу могла заручитися таким рівнем світової солідарності, навіть декларативної.

Література:

- Захарченко Л. М. Громадські формування як суб'єкти запобігання негативному впливу нелегальної міграції на громадський порядок / Л. М. Захарченко // Науково-аналітичний журнал «Митна справа». – 2014. – спец. вип. – с. 77-84.
- Харченко Н. П. Міліція в механізмі української держави: дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / Н. П. Харченко. – К., 2011. – 215 с.
- Безсмертний Р. Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні // Р. Безсмертний [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/publish>.
- Кампо В. Реформи: принцип сполучених посудин / В. Кампо // Віче. – 1995. – № 6. – С. 15.
- Інформація «Про імплементацію Порядку денного асоціації Україна – ЄС у 2014 році». – К., 2014. – 62 с.
- Реформування правоохоронних органів України // Інтернет-сайт: ООО «Олбест» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://otherreferats.allbest.ru/law/00143675_0.html.
- Лошицький М. В. Стандарти надання адміністративних послуг: нове бачення в умовах євроінтеграції / М. В. Лошицький // Науково-аналітичний журнал «Митна справа». – 2014. – спец. вип. – С. 3-8.
- Камінський А. І. Муніципальна поліція як форма реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / А. І. Камінський. – К., 2008. – 232 с.
- Ukraine is not Alone. How the World Supports Ukrainians in Countering Russia's Aggression // Policy Brief. 2014. – 20 с.
- Орлов В. А. Сучасні проблеми становлення та розвитку муніципальної міліції в Україні / В. А. Орлов // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 442-447.
- Грехем Е., Бакстер П. Роль і характер діяльності правоохоронних органів: окремі обов'язки поліції свобод // Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / Е. Грехем. – К., 2005. – Т. II. Права людини у контексті поліцейської діяльності. – С. 979-981.
- Организация деятельности органов внутренних дел зарубежных стран. – М., 1980. – С.28-55.
- Осипов Ю. И. О муниципальной полиции в зарубежных странах / Осипов Ю. И. // (Экспресс информация). – М., 1990. – Вып. 7. – С. 34-42.
- Фролов М. Ю. Миськрайоргани внутрішніх справ в умовах правової реформи: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / М. Ю. Фролов. – Х., 2001. – 224 с.

Волуйко А. Н. Эволюция муниципальной милиции в условиях осуществления политико-правовых реформ в Украине

Аннотация. В данной статье сделан обзор и анализ политико-правовых реформ в Украине в сфере правоохранительных органов, а именно ОВД. Также рассмотрено становление и перспективы формирования муниципальной милиции (полиции)

Ключевые слова: муниципальная милиция, полиция, реформы, становление, органы внутренних дел.

Voluiko O. Evolution of municipal militia under the conditions of political and legal reforms in Ukraine

Summary. This article provides an overview and analysis of political and legal reforms in Ukraine in the field of law enforcement, such as reformation of internal affairs agencies. Also the establishment and prospects of formation of municipal militia (police) are examined.

Key words: municipal militia, police, reform, establishment, internal affairs agencies.