

тез і пропозицій, аналіз результатів експериментів і коригування пропозицій по раціоналізації праці, остаточне формулювання і внесення пропозицій для компетентних органів, контрольне вивчення ефективності впроваджених пропозицій. Все це диктує необхідність відновити комплексні дослідження в сфері наукової організації праці слідчих, розробити комплекс рекомендацій по удосконаленню праці і відпочинку слідчого, що, як слід, підвищить ефективність роботи кожного слідчого окремо і органів досудового слідства системи МВС в цілому.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бандурка О.М. Слідчий - моя професія. -Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. -216 с.
2. Каткова А.Г. Правові та організаційні аспекти управління слідчими підрозділами органів внутрішніх справ України: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 /НУВС. -Харків, 2003. -260 с.
3. Шопіна І.М. Правові та організаційні засади підвищення ефективності професійної діяльності слідчих органів внутрішніх справ України: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 /НУВС. -Харків, 2003. -192 с.
4. Порубов Н.И. Научная организация труда следователя. -Минск: Выш. школа, 1970. -262 с.
5. Михайлов А.И., Соя-Серко Л.А., Соловьев А.Б. Научная организация труда следователя. -М.: Юрид. лит., 1974. -168 с.
6. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. -М.: Юрид. лит., 1997. -235 с.
7. Жигалов В.Т., Шимановська Л.М. Основы менеджмента и управлінської діяльності. -К.: Основи, 1994. -232 с.
8. Научная организация управления органами внутренних дел /Под ред. Г.Г. Зуйкова. -М.: Академия МВД СССР, 1984. -313 с.
9. Туманов Г.А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. -М.: Наука, 1972. -177 с.
10. Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право. -М.: Изд-во МГУ, 1986. -245 с.
11. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник /За ред. Ю.Ф. Кравченка. -К.: НАВСУ, 1999. -702 с.
12. Рішення колегії Міністерства внутрішніх справ України «Про заходи щодо вдосконалення діяльності органів досудового слідства системи МВС України в сучасних умовах реформування чинного кримінального та кримінально-процесуального законодавства і посилення протидії злочинності» від 19.07.2002 р., № 8 км/1.
13. Кулагин Н.И. Планирование расследования сложных, много эпизодных дел: Учебное пособие. -Волгоград, 1976. -83 с.
14. Фокін О. Винагорода міліціонеру – стовідсоткова і обов'язкова // Іменем Закону. -2005. -№ 21.

Надійшла до редколегії 23.01.2006

ГОРЕЛОВ М.А. НАУЧНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ТРУДА СЛЕДОВАТЕЛЕЙ: СУЩНОСТЬ, ЗАДАНИЕ, НАПРАВЛЕНИЯ И ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
Рассмотрена сущность и задания научной организации труда следователей, даются предложения по его усовершенствованию.

GORELOV M.A. SCIENTIFIC ORGANIZATION OF INSPECTORS WORK: ESSENCE, TASK, DIRECTIONS AND WAYS OF IMPROVEMENT
The essence and tasks of the scientific organization of work of inspectors is considered, offers on its improvement are given.

УДК 351.746:343.211.4

М.В. ДЖАФАРОВА

Харківський національний університет внутрішніх справ

ЗАКОННІСТЬ В УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕННЯХ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У ВІДНОСИНАХ З НАСЕЛЕННЯМ¹

Розглянуті сутність та значення законності при прийнятті та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням.

Складовою частиною єдиної системи державних органів є правоохоронні органи, до яких належать і органи внутрішніх справ. Сфера внутрішніх справ має складну структуру та включає в себе ряд груп суспільних відносин, які пов'язані з забезпеченням прав і свобод людини, збереженням держави та суспільства, насамперед, від зло-

чинів, інших посягань, соціальних загроз. Неухильне виконання і дотримання правових норм зміцнює законність, сприяє зміцненню економічної і політичної основ суспільства, розбудові та розвитку демократичних засад соціального життя, поліпшенню діяльності держави та її органів, гарантуванню й охороні прав і законних інтересів громадян.

В Україні проблема підвищення якості управлінських рішень органів внутрішніх справ є особливо актуальною.

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: докт. юрид. наук Бандурка О.М. (ХНУВС).

Це зумовлено процесами формування відкритого громадянського суспільства, які супроводжуються глибинними трансформаціями й потребують дієвого організаційного механізму прийняття і реалізації науково обґрунтованих управлінських рішень. При цьому особливістю системи управління в органах внутрішніх справ є масштабність та значущість рішень, які стосуються широких верств населення. Питання законності в управлінських рішеннях органів внутрішніх справ певною мірою розглядалися теоретиками права, державознавцями, адміністративістами, соціологами. Особливо слід підкреслити внесок у розробку даної проблеми таких провідних вчених, як В.Б. Авер'янова, І.В. Арістової, Г.В. Атаманчука, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.К. Колпакова, В.В. Цветкова, В.С. Шестака та інших.

Ціль даної статті полягає у дослідженні режиму законності, розгляді основних його принципів, на які потрібно спиратися при прийнятті та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням. Її новизна полягає в уточненні категорії «управлінські рішення органів внутрішніх справ у відносинах з населенням»; формулюванні пропозиції щодо ефективності їх реалізації.

Слід зазначити, що кожна практична дія органу внутрішніх справ, в чому б вона не проявлялася (затриманні підозрюваного, проведенні обшуку, направленні інформації, акти дозволу чи заборони), розпочинається з прийняття певного рішення, яким передбачено безперервний комплекс заходів щодо його реалізації. Якість управлінських рішень визначає весь хід процесу управління, кінцеві результати оперативно-службової діяльності. Вся різноманітність управлінських рішень, які приймаються на різних рівнях управління органами внутрішніх справ, повинна відповідати певним вимогам законодавчих актів, наказів МВС, інструкцій і настанов. Управлінське рішення приймається у межах компетенції суб'єкта управління в односторонньому порядку, навіть якщо воно є результатом колегіального обговорення. Крім того, як слушно підкреслює О.М. Бандурка, управлінське рішення повинне бути обґрунтованим, об'єктивним, своєчасним, враховувати всі особливості ситуації, відповідати конкретним умовам, поставленим цілям і можливостям їх досягнення [1].

Суттєвою ознакою управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням є те, що вони конкретизують права, свободи, обов'язки громадян й приймаються в інтересах суспільства.

Зв'язки з населенням встановлюються із застосуванням управлінського рішення, тобто на основі акту відповідного керівника, заснованого на законах та підзаконних актах, аналізі та оцінці оперативної обстановки, що містить постановку цілей, обґрунтування засобів їх здійснення, прийнятого в установленому порядку і забезпечуючого організаційну сталість та вдосконалення діяльності ОВС при виконанні завдання боротьби зі злочинністю та зміцнення правопорядку. Саме тому їх зміст повинен бути адекватним стану розвитку суспільних відносин, відповідати вимогам діючого законодавства, забезпечувати правову захищеність громадян. Це потребує точного визначення правової природи управлінських рішень ОВС з населенням, встановлення їх місця в системі актів управління, а також відповідності компетенції органів внутрішніх справ. Отже, управлінське рішення органів внутрішніх справ у відносинах з населенням представляє собою акт директивно-

владного характеру, прийнятий в установленому порядку і в межах компетенції суб'єкта управління, забезпечуючий основний зміст та характер взаємодії органів внутрішніх справ з населенням. Такі акти можуть бути різного характеру, наприклад, рішення по охороні громадського порядку – загального і постійного характеру; рішення на забезпечення правопорядку на день – 60-річчя Перемоги – індивідуального і разового характеру. Рішення будуть мати ефективний, позитивний результат, якщо вони будуть відповідати певним вимогам, найбільш вагомим є законність.

У громадському житті законність виступає як метод державного управління суспільством, як найважливіший конституційний принцип, основний і необхідний елемент демократії. В юридичній літературі поняття законності – одне з базисних правничих понять – тлумачиться переважно як неухильне виконання законів та відповідних їм інших нормативних актів [2, 3] або режим планування закону у взаємовідносинах особистості та держави, громадян і посадових осіб або органів держави, де усі діючі особи (суб'єкти) підвладні закону – і окремий громадянин (фізична особа як така), і держава [4, 5]. В Україні режим законності набуває свого правового закріплення, перш за все, в її Основному законі – Конституції: «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [3].

Сутність законності полягає в тому, щоб усі структури й інституції держави, усі існуючі соціальні суб'єкти – від пересічних громадян до найвищих посадових осіб і держави в цілому – дотримувалися існуючих законів, щоб цим законам були підпорядковані всі інші розпорядження влади, щоб у чітко визначеному правовому полі діяли всі дійові особи соціального цілого. Беззаперечно, що основу формування і підтримання законності складають законодавчі акти, право в цілому. Прийняття тієї чи іншої норми є первинною ланкою, з якої розгортається система законності. Найбільш суттєву, визначально значущу сторону законності складає суворе і неухильне дотримання і виконання правових норм. Таким чином, поняття законності передбачає і охоплює дві взаємопов'язані площини: з одного боку, прийняття, а з іншого – реалізація правових норм. Законністю досягається узгодженість дій, організованість і порядок, тобто дисципліна в загальнодержавному масштабі [6, 7].

У демократичному суспільстві законність спрямована на соціальні потреби та інтереси. Тобто значенням для оцінки ефективності й дієздатності норм права є те, якою мірою закони враховують інтереси суспільства, служать народу, виражають його потреби й ціннісні вподобання. У зв'язку з цим, В.М. Гарашук пропонує розрізняти «за глибинною сутністю» законність демократичну і формальну. Перша формується передовою соціальною думкою і реально виконується в тих чи інших державах. Інша знаходить лише своє зовнішнє відображення у законодавстві та не підкріплена практичними діями з боку держави щодо забезпечення прав і свобод фізичних і юридичних осіб [4]. Найважливішою ознакою законності є наявність норм і механізмів їх реалізації, що регулюють обов'язки і відповідальність не тільки громадян перед державою, а й, у першу чергу, держави перед громадянами. Законність проявляється у дотриманні існуючих норм права, які часто служать не народу, а окремим особам, політичним або

релігійним кланам [5].

Відносно існуючої в Україні законності можна сказати, що вона, попри усі негаразди і протиріччя, набуває рис саме демократичного типу, перш за все, з точки зору розширення простору прав громадян, засад соціальної та індивідуальної свободи, відповідних гарантій, які створюють для громадянського існування інституції держави і, зокрема, органи внутрішніх справ.

Законність забезпечується обґрунтованими, об'єктивно необхідними правовими нормами. Прийняття актів, що базуються на суб'єктивних, вольових рішеннях, суперечить інтересам держави, здатне зашкодити соціальним відносинам, спричинити зайву конфліктність. У цьому відношенні безплідне протистояння і конфронтація гілок влад може бути однозначно оцінена як фактор, що спричиняє досить негативний вплив на стан і рівень законності в Україні.

У контексті міцної (стійкої) правової системи закони спроможні реально (а не тільки формально) регулювати діяльність державних органів і установ, громадських організацій, посадових осіб. Закони визначають правове становище громадян, створюють систему гарантій їх невідчужуваних прав і свобод. Будь-яке суспільство (а демократичне - особливо) потребує чіткої, узгодженої і несуперечливої системи правових норм. Це дозволяє досягти більшої прогнозованості й стабільності соціального розвитку. Особливо такої твердоті і розробленої системи норм потребує перехідне суспільство, де закон і влада є головними джерелами і гарантами позитивних реформ. Тільки за таких умов можна не тільки говорити про законність, але й сприяти її втіленню в життя, перетворенню законності на дійсовий фактор соціальних змін антикризової політики.

На наш погляд, одним із прикладів стратегічного управлінського рішення МВС України щодо зміцнення законності в органах внутрішніх справ може бути Комплексна Програма профілактики злочинності на 2001-2005 роки, затверджена указом Президента України від 25.12.2005 року № 1376/2000, яка виникла у зв'язку з ростом злочинності в Україні в 1998-2000 роках [2]. Програма розроблялася кількома правоохоронними відомствами, була схвалена урядом і представлена на затвердження Президенту України. З метою забезпечення виконання цієї Програми органами і підрозділами внутрішніх справ на засіданні колегії МВС України 21.02.2001 року було розглянуто питання про організацію об'єктами управління виконавчої роботи, був затверджений План основних організаційно-практичних заходів МВС України щодо її реалізації. Начальникам головних управлінь, самостійних управлінь і відділів Міністерства, начальникам ГУМВС в Криму, м. Києві та Київській області, УМВС України в областях, м. Севастополі, транспортної та спеціальної міліції, ректорам навчальних закладів доручалось в тиждень строк розробити заходи по виконанню кожного пункту Програми, згідно з переліком виконавців, внести необхідні корективи до планів роботи поточного року, а також передбачити включення відповідних заходів по профілактиці злочинності під час планування на наступні роки.

План основних організаційно-практичних заходів МВС України щодо реалізації вимог Комплексної програми профілактики злочинності передбачає окремими розділами, з термінами виконання:

- правове забезпечення профілактики злочинності;
- організаційне забезпечення профілактики злочинності;

- захист життя, здоров'я, честі і гідності особи, її майна від злочинних посягань;
- протидію організованій злочинності і корупції;
- зменшення кримінального тиску на економічні відносини;
- мінімізацію злочинного впливу на неповнолітніх та молодіжне середовище;
- запобігання поширенню наркоманії, пияцтва та алкоголізму;
- протидію рецидивній злочинності;
- охорону громадського порядку та безпека дорожнього руху;
- матеріальне, технічне і кадрове забезпечення профілактичної роботи.

Слід зауважити, що управлінські рішення, які приймаються в ОВС і направлені на зміцнення законності, можуть стосуватись окремих осіб та подій (накази про призначення або звільнення, заохочення, покарання, план оперативної комбінації) або бути обов'язковими для всіх працівників відділу (наказ, який встановлює режим роботи відділу).

Відносно законності можна констатувати, що цей багатоманітний феномен уможливується тільки за умови, коли стають усвідомленими і усталеними відповідні фундаментальні принципи, в яких розкривається і реалізується сутність законності.

По-перше, фундаментальним принципом законності є обов'язковість щодо виконання законів для усіх без винятку підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян. У ньому виявляється і знаходить втілення принцип правової держави - верховенство закону. Цей принцип вказує на те, що закони, прийняті вищими органами державної влади, мають вищу юридичну чинність. Усі інші правові акти приймаються на основі положень законів і тому називаються підзаконними. Так, у Розділі IV Конституції України, що характеризує діяльність Верховної Ради України, зазначається, що вона здійснює контроль за дотриманням Конституції України і забезпечує відповідність інших норм Конституції і законам України [3].

Відомо, що Міністерство внутрішніх справ України, як галузевий орган управління, реалізовує діяльність у межах своєї компетенції. Відповідно до неї, на підставі виконання законів, а також постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, воно видає накази й інструкції, дає вказівки, обов'язкові для виконання підпорядкованими йому підрозділами, службами, установами, організаціями і підприємствами, і перевіряє їх виконання.

Крім того, міліція у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, указами Президента, рішеннями місцевих Рад народних депутатів та їхніх виконавчих комітетів, відомчими наказами й інструкціями, що свідчить про підзаконний характер діяльності МВС України, тому що, стикаючись з іншими органами управління й окремими громадянами, міліція не може визначати відносини з ними на власний розсуд, у зв'язку з чим Міністерство внутрішніх справ України не має права своїми актами усувати прогалани законодавчої практики, оскільки така діяльність є виключною прерогативою законодавця. Про такого роду випадки надсилаються повідомлення до відповідного державного органу і це, зазвичай, стає приводом для приведення існуючого законодавства у відповідність з потребами практики. Таким чином, взаємна підпорядкованість усіх нормативних актів і відображення в них вимог законодавчих актів є гарантією стабі-

льності правопорядку і зміцнення конституційних основ державного і громадського життя.

По-друге, принципом законності є її єдність, яка повинна забезпечувати однакове розуміння і застосування законів на всій території України. Місцеві органи виконавчої влади, Ради депутатів і виконкоми, регулюючи нормами права різні суспільні відносини, мають певну самостійність у виборі рішення з урахуванням місцевих особливостей, які знаходять висвітлення у законодавстві та різноманітних підзаконних актах.

Використання правових актів як важливого організуючого засобу, що висловлює волю законодавця, припускає забезпечення однакового вирішення аналогічних питань у діяльності різних ланок державного апарату. Виконання такої умови досягається шляхом визначення (встановлення) компетенції органів, що виконують і видають нормативні акти, ступеня юридичної чинності різних актів, правил їх прийняття, застосування і скасування, дії у часі і просторі тощо. З метою досягнення єдності законності здійснюється конституційний контроль вищих органів влади на рівні України, місцевих органів, відомчий контроль і нагляд прокуратури.

По-третє, принципом законності є неприпустимість протиставлення законності і доцільності, що передбачає відповідність діяльності органів державної влади і управління вимогам закону. Будь-які дії, що суперечать закону під приводом начебто їх "примарної доцільності", є неприпустимими. Законодавець, працюючи над тим чи іншим законом, має за мету видати закон "найбільш доцільний". І, взагалі, зрозуміло, що ніяких інших законів, крім доцільних, у нашій державі бути не може. Закон за своєю природою і сенсом повинен уособлювати вищий ступінь прояву доцільності, яку можна тлумачити як відповідність вимогам сьогодення і прагматичним міркуванням. Розуміння цієї вимоги є надзвичайно важливим для службовців державного апарату і, зокрема, для працівників міліції, покликаних впроваджувати у життя закони України.

Роль права у регулюванні діяльності органів внутрішніх справ, як і в інших галузях суспільного життя, полягає в нормативному закріпленні суспільних відносин, що відповідають об'єктивним закономірностям і тенденціям, пов'язаним із розвитком суспільства, виявленням негативних явищ, що виникають у процесі цього розвитку, та їх подальшому цілеспрямованому усуненні. Своєчасне виявлення й усунення антигромадських вчинків, пошук нових форм і методів боротьби з ними шляхом надання відповідної діяльності владного розпорядження, обов'язкового до виконання, дозволяють оперативно й ефективно впливати на стан громадського порядку.

Між тим треба мати на увазі, що розуміння доцільності закону та його неухильне виконання є головною умовою реалізації функцій влади. Одне із порушень законності - протиставлення їй суб'єктивної доцільності, коли для досягнення більшої "ефективності" вимоги правової норми замінюються вольовим рішенням, виходячи із суто особистої оцінки корисності й необхідності того чи іншого заходу. У своїй повсякденній практиці ОВС ще не позбавилися схильності підняти законність діями, що продиктовані поглядами окремих працівників й не мають, найчастіше, нічого спільного з інтересами служби та її правовими основами. Це виявляється, зокрема, під час проведення органами внутрішніх справ діяльності з реалізації покладених на них функцій. Так, затримання окре-

мих осіб (підозрюваних) проводиться іноді з метою виявлення можливої їхньої причетності до злочинної діяльності. Чітко це виявляється у неприпустимому психологічному тиску на підозрюваного, коли під впливом певних фактів і обставин він оговорює себе. Порушення законності припускаються і в процесі співробітництва з громадянами, які допомагають ОВС у розкритті злочинів.

До принципів законності належить також принцип реальності. Він виражається у виконанні норм права, досягненні того результату, що мав на увазі законодавець, формулюючи ті чи інші розпорядження. Реалізація принципу реальності законності виражається у всій діяльності міліції щодо забезпечення громадського порядку, попередження і своєчасного розкриття злочинів, охорони державної й особистої власності, а також законних інтересів особи. Виконання завдань з охорони правопорядку потребує постійного вдосконалення оперативно-службової діяльності, підвищення фахової майстерності, високих показників у праці, непримиренності до правопорушень. Приналежність до органів міліції зобов'язує працівника як у службовій діяльності, так і в приватному житті бути прикладом дисциплінованості, чесності і правдивості, ретельності, працьовитості і високої культури, оберігати честь і гідність спеціального звання, твердо і неухильно впроваджувати у життя розпорядження державної влади. Разом із тим потребують викорінення такі явища професійної деформації працівників міліції, як почуття вседозволеності, невідповідність посади за інтелектуальними та професійними якостями, обвинувачувальний ухил та зловживання силовими засобами під час виконання службових обов'язків [7].

Зауважимо, що другою складовою законності є застосування норм права у виконавчо-розпорядчій діяльності державних органів, яка не тільки несумісна з протиставленням законності й доцільності, але й не допускає формалізму і байдужого ставлення до потреб народу. Закон передбачає відповідні вимогам форми і процедури, та водночас формалізм не має нічого спільного із законністю і суперечить їй. Прояви формалізму різноманітні, але вони завжди перекручують закон, наповнюють його форми непригитаманним йому змістом, надають закону тієї нелюдської "байдужості", що властива не закону, а саме конкретному виконавцеві. Закон передбачає неупереджену анонімність, об'єктивність, яка служить істині, але не кожному з учасників правового процесу. Зазвичай формалізм виявляється в тому, що, під приводом впровадження "букви закону", справжній зміст закону ігнорується, псується, а правова норма, яка застосовується, свавільно відривається від інших, пов'язаних з нею норм, і розглядається ізольовано, внаслідок чого вона втрачає властивий їй зміст.

Формальне і бюрократичне ставлення до виконання службових обов'язків часто трапляється і в діяльності окремих працівників міліції. Це, зокрема, може виявлятися у тяганні під час перевірки скарг і заяв громадян, винесенні рішень за цими скаргами відповідно до закону, але без урахування всіх обставин справи, ізольовано від інших норм права, відповідно до яких у справі можлива і необхідна інша кваліфікація дій сторін. Рішення начальника органу внутрішніх справ можуть бути зовнішньо адекватними закону, а насправді - шкідливими, зокрема під час накладення штрафу за адміністративне порушення без відповідного врахування характеру провини, матеріального і сімейного стану порушника. Це також стосується дій постових міліціонерів під час затримання і доставляння

ня до органів міліції громадян у зв'язку з провинною, масштаби і заподіяна шкода якої дозволяє прийняти рішення безпосередньо на місці.

Спостерігається й інша проблема, коли деякі працівники міліції намагаються обґрунтувати "вільне" поводження з правовими нормами необхідністю "боротьби з формалізмом". У таких випадках вони закликають керуватися не "буквою закону", а загальним його духом, тобто, по суті, схильні замінити прямі вимоги закону власним тлумаченням і міркуванням псевдо доцільності.

Треба визнати, що діяльність ОВС не може принести позитивні результати доки не приймаються належні заходи для розкриття злочинів, порушуються дисципліна і законність. Як зазначає М.І. Ануфрієв, у другій половині 90-х років спостерігалася стійка тенденція зростання кількості правопорушень серед працівників органів внутрішніх справ, мали місце факти корупції, зловживання службовим становищем [8]. Особливу стурбованість викликають (і, відповідно, повинні стати головними проблемами у сфері управлінських рішень) такі випадки, як загибель працівників, незаконне застосування та втрата табельної зброї, низька транспортна дисципліна, пияцтво, неуважне та грубе ставлення до громадян, неналежне реагування на їхні заяви про злочини, скарги на неправильні або неправомірні дії працівників міліції.

Безперечно, що в умовах розвитку демократії в нашій країні усе більшого значення набуває об'єктивний і своєчасний розгляд пропозицій, заяв і скарг громадян. Скарги і заяви, що надходять до органів міліції, мають обов'язково реєструватися, а особисту відповідальність за організацію і розв'язання питань, порушених у заявах, несуть керівники відповідних структур і підрозділів. Вони зобов'язані проводити особистий прийом відвідувачів у встановлені і доведені до відома громадян дні, і в той час, який є зручним для населення, за необхідністю - увечері [9].

Сьогодні Міністерство внутрішніх справ України постійно удосконалює роботу з листами громадян. За необхідності до цієї роботи залучаються відповідні фахівці, замовляються необхідні документи з місць або ж на місця направляються досвідчені працівники для перевірки і прийняття відповідних заходів з метою об'єктивного розгляду справи. Характерно, що значна частина листів і скарг, розглянутих керівництвом, а також узятих на контроль управлінням МВС України, була цілком або частково задоволена. Це вказує на незадовільний стан роботи в деяких органах внутрішніх справ. На прикладі встановленого порядку розгляду заяв та інших звернень громадян можна побачити роль правового регулювання у сфері державного управління. У законах і підзаконних актах закріплюються суспільні стосунки, що складаються в державі та відповідають загальним інтересам. Міліція, як правоохоронний орган, забезпечує належний правопорядок, у межах своєї компетенції здійснює владні повноваження, вимагає виконання правових розпоряджень, застосовує заходи державного примусу. Тому набуває винятково важливого значення юридична база її діяльності, тобто, чинне законодавство, де визначені обов'язки і права міліції. Йдеться про Закони України "Про міліцію", "Про внутрішні війська МВС України", та прийняті Кабінетом Міністрів "Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України", "Положення про Міністерство внутрішніх справ України", "Концепція розвитку системи Міністерства

внутрішніх справ України". Відомчі нормативні акти конкретизують вимоги законодавчих актів стосовно умов роботи окремих складових ланок міліції. Такими актами є накази МВС України, інструкції, вказівки тощо. Це створює систему правового регулювання діяльності міліції, відповідність цієї діяльності нормам права буде характеризувати стан законності. Своєчасне приведення нормативних актів у відповідність із запропонованими вимогами до роботи міліції є надійною гарантією зміцнення законності. Неточність окремих положень таких актів, прогалини в праві, відсутність відомих указівок на порядок виконання закону в практичній діяльності щодо охорони громадського порядку можуть стати причиною порушення прав і законних інтересів громадян. Оскільки основою всієї нормотворчої практики служить Конституція України, то підзаконні нормативні акти повинні завжди забезпечувати конституційні гарантії прав особистості.

Таким чином, сьогодні найважливішим стає неухильне дотримання законності, яке має особливе значення в діяльності органів внутрішніх справ, спеціально створених державою для захисту прав і свобод особи та підтримки й забезпечення правового та громадського порядку. Складність, різносторонність, багатогранність управлінської діяльності кожного працівника органу внутрішніх справ щоденно обумовлює прийняття численних управлінських рішень у відносинах з населенням, що забезпечують взаємодію органу із зовнішнім середовищем, в якому він функціонує. До цих рішень можна віднести всі рішення, спрямовані на профілактику боротьби із злочинністю, встановлення громадської безпеки й зміцнення правопорядку. Відсутність такої вимоги, як законність, при прийнятті управлінського рішення у відносинах з населенням виключає можливість віднесення такого рішення до числа управлінських або зовсім обумовлює його дефектність.

ЛІТЕРАТУРА

1. Основы управления в органах внутренних дел /Под ред. О.М. Бандурки. -Х.: Ун-т внутр. дел, 1997. -567 с.
2. Указ Президента України «Про Комплексну програму профілактики злочинності на 2001-2005 роки» від 25.12.2000 р., № 1376/2000 // Офіційний вісник України. - 2000. -№ 52. -Ст.2258.
3. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. -К.: Преса України, 1997. -80 с.
4. Гаращук В.М. Сутність, принципи та гарантії законності // Проблеми законності. -2000. -Вип. 42. -С.106-112.
5. Державне управління: теорія і практика /За загальною ред. В.Б. Авер'янова. -К.: Юрінформ, 1998. -432 с.
6. Лазнюк Н.В. Нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України: Автореф. дис... канд. юрид. наук 12.00.01 /Ін-т міжнародних відносин Київськ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. -Київ, 2002. -18 с.
7. Мельник П.В., Терещенко Л.В. Концептуальні передумови формування професіоналізму працівників міліції: Монографія. -Ірпінь: Укр. фін.-екон. ін-т, 1998. -144 с.
8. Ануфрієв М.І. Управлінські шляхи зміцнення дисципліни в органах внутрішніх справ (соціолого-правові аспекти): Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 /Ун-т внутр. справ. -Харків, 1998. -23 с.
9. Наказ МВС України «Про оголошення Інструкції про порядок розгляду пропозицій, заяв, скарг, організації

особистого прийому громадян в органах внутрішніх справ, внутрішніх військах, вищих закладах освіти, установах, організаціях і на підприємствах МВС України» від

10.06.1998 р., № 414.

Надійшла до редколегії 27.01.2006

ДЖАФАРОВА М.В. ЗАКОННОСТЬ В УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЯХ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ОТНОШЕНИЯХ С НАСЕЛЕНИЕМ

Рассмотрены сущность и значение законности при принятии и реализации управленческих решений органов внутренних дел в отношениях с населением.

DZHAFAROVA M.V. STATE CONTROL IN MANAGEMENT DECISIONS OF THE LAW-ENFORCEMENT ORGANS ARE CONCERNED WITH THE POPULATION

The essence and value legality are considered at acceptance and realization administrative decisions of law-enforcement organs in attitudes with the population.



I.V. ЗОЗУЛЯ

канд. техн. наук, ст. науч. співр.

Харківський національний університет внутрішніх справ

УДК (477)328.34[65.011.8:354.31]

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ ІV СКЛИКАННЯ ЯК СУБ'ЄКТ РЕФОРМУВАННЯ МВС УКРАЇНИ ТА ІНШИХ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВИ

Розглянуті особливості законодавчої діяльності Верховної Ради України щодо реформування МВС України та інших правоохоронних органів держави, у тому числі, його основні напрямки за проектами Постанови Верховної Ради України за результатами проведення 14.09.2004 року «Дня Уряду».

Удосконалення діяльності правоохоронних органів України здебільшого здійснюється шляхом нормативно-правового регулювання. При цьому «єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України» (ст.75 Конституції України) [1], саме тому законодавчій діяльності Верховної Ради України щодо реформування правоохоронних органів держави сьогодні ми надаємо найбільше значення.

Як раніше ми зазначали, реформування системи МВС України започатковане відповідною Постановою Кабінету Міністрів України у 1996 році [2]. Разом із тим, за Конституцією України до повноважень Верховної Ради України належить: «прийняття законів» (п.3 ст.85), «здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону» (п.13 ст.85), «затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України» (п.22 ст.85), «здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом» (п.33 ст.85), затвердження комітетів Верховної Ради України (ст.89) [1].

Невдовзі закінчується термін дії Верховної Ради України ІV скликання. Тому, на нашу думку, сьогодні є доцільним і своєчасним проведення аналізу її діяльності щодо прилюдно проголошеного в Україні реформування правоохоронних органів держави взагалі, і системи МВС України зокрема, що і є метою статті. Виходячи з того, що деякі питання щодо місця і ролі саме Верховної Ради України в організації боротьби з організованою злочинністю та корупцією були раніше проаналізовані І.В. Бондаренко [3], а нами були досліджені питання пошуку балансу і врівноваженої координації процесу реформування системи МВС України під час реформування правоохоронних органів держави [4, 5], новизна роботи обумовлена відсутністю наукових досліджень діяльності Верховної Ради України стосовно реформування правоохоронних органів держави, і полягає в отриманих висновках та рекомендаціях.

Таким чином, Верховна Рада України наділена й рядом деяких інших повноважень, тому щодо діяльності з удосконалення правоохоронних органів України вважаємо досить показовою влучну думку Л. Полякова та Л.

¹ Тут і далі виділення курсивом наші.

² Крім того, ніколи не слід забувати, що відповідне ефективне законодавче забезпечення є виявом закономірної конкуренції правоохоронних відомств за розподіл загальнодержавних ресурсів, у тому числі, й у галузі реформування.