

УДК 342.95

В. А. Глуховея
кандидат юридичних наук,
ректор Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Необхідність реалізації об'єктивно існуючих потреб українського суспільства детермінує проведення системних трансформацій, важливою складовою яких є реформування правоохоронних органів відповідно до чинних загальнодемократичних стандартів.

Розв'язанню проблем реформування органів внутрішніх справ (далі – ОВС) було присвячено праці таких учених: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, О.О. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.М. Бевзенка, С.М. Гусарова, І.П. Голосніченка, О.В. Негодченка, В.О. Заросила, Т.П. Мінки, В.К. Колпакова, Р.А. Калужного, А.Т. Комзюка, Т.О. Коломоєць, М.В. Корнієнка та ін.

Роботи цих науковців мають значну наукову і практичну цінність, однак процес реформування на сучасному етапі є дуже актуальним.

Метою статті є визначення особливостей реформування системи ОВС, організації діяльності структурних підрозділів поліції в системі Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) України.

Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких завдань:

- дослідження сутності й особливостей реформування системи ОВС;
- виокремлення проблемних аспектів із пропонуванням оптимальних шляхів їх вирішення.

Проблема визначення оптимальної функціональної структури правоохоронного органу, як свідчить історія, завжди була доволі складною. Не вдаючись глибоко в ретроспективу цього питання (воно потребує самостійного ретельного розгляду й дослідження), розглянемо деякі аспекти проблемних питань щодо визначення системи і структури МВС.

Аналіз положень чинного Закону України «Про Національну поліцію» [2] у частині визначення системи і структури поліції в ньому свідчить про існування не тільки певних законодавчих новацій, а й прогалин і необхідності їх невідкладного усунення.

Отже, ОВС являють собою систему, що характеризується суворим дотриманням принципу централізованого управління відповідними елементами (підсистемами) та встановленням між ними субординаційних зв'язків.

Оцінюючи стан і проблеми функціональної структури ОВС України, варто підкреслити насамперед ту обставину, що функціональна й суворо пов'язана з нею організаційна структура є доволі

консервативними феноменами і, як засвідчує аналіз практики, змінюються вони дуже рідко, незважаючи на об'єктивні потреби в цьому. Наше суспільство тепер переживає такий історичний період, який потребує кардинальної перебудови діяльності всіх правоохоронних органів, у тому числі ОВС.

У зв'язку з відсутністю Закону України «Про органи внутрішніх справ», основним законодавчим актом, що визначає правовий статус ОВС як суб'єкта охорони публічного порядку, є Закон України «Про Національну поліцію» від 7 листопада 2015 р. [5]. У ст. 2 зазначеного Закону України завданнями поліції є надання поліцейських послуг у визначених сферах [8]. Така ситуація, безумовно, породжує багато колізій, нині розглядаються законопроекти, однак питання є відкритим.

Концепція реформування ОВС не може не враховувати вимог багатьох міжнародних документів, наприклад, Резолюції 34/169 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй, яка прийняла Кодекс поведінки посадових осіб щодо підтримання правопорядку і яка підкреслює, що «характер функцій щодо підтримання правопорядку та захисту громадського порядку й те, як саме вони здійснюються, справляють безпосередній вплив на якість життя окремих осіб, а також усього суспільства загалом» [3].

Актуальним питанням є прийняття Закону України «Про органи внутрішніх справ», який буде визначати саму систему.

До системи органів внутрішніх справ має входити таке:

- 1) Міністерство внутрішніх справ України;
- 2) центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України (далі – центральні органи виконавчої влади):

- Національна поліція України;
- центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;
- центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері міграції;
- центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій і запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної

справи, гасіння пожеж, пожежної й техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності;

3) Національна гвардія України.

Концепцією розвитку системи МВС визнано, що розвиткові системи МВС України, безумовно, перешкоджає відсутність законодавчого визначення поняття «органи внутрішніх справ», їхніх завдань і повноважень, структурної побудови системи МВС та інших умов їхньої діяльності. Правове забезпечення діяльності ОВС потребує приведення всієї її нормативної бази відповідно до соціально-політичного й економічного становища держави та положень Конституції України.

Аналіз відповідних публікацій, в основному в іноземних періодичних виданнях, свідчить про те, що останніми роками в розвинутих країнах Заходу значно активізувався науковий пошук можливостей удосконалення діяльності правоохоронних органів і насамперед поліції. Робляться спроби теоретичного оновлення концепції функціонування поліцейської організації.

При цьому виявляються вельми значні загальні й конкретні моменти, що дають змогу розмірковувати про деякі тенденції в підходах до формування поліцейської концепції.

У більшості країн світу поліція є структурним підрозділом МВС. У деяких країнах функція забезпечення державної безпеки покладена або безпосередньо на поліцію, або є спеціальний структурний підрозділ, що входить у систему МВС. Те саме можна сказати про функцію охорони державного кордону.

У Сполучених Штатах Америки є МВС, але воно займається справами, які зовсім не мають стосунку до охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю. Одним із основних органів боротьби зі злочинністю в США є Федеральне бюро розслідувань (ФБР). Загалом же поліцейська система США дуже децентралізована, значна частина поліцейських функцій передана до ведення штатів, графств, міст і селищ. Певний обсяг роботи в цій сфері виконується приватною поліцією.

До загальної структури МВС України має входити таке:

- 1) апарат МВС України;
- 2) Головний центр з надання сервісних послуг і центри з надання сервісних послуг як територіальні органи МВС України;
- 3) навчальні заклади та науково-дослідні установи;
- 4) заклади охорони здоров'я, підприємства, установи й організації, що належать до сфери управління МВС України.

Передбачене Концепцією функціональне реформування МВС не має революційного характеру, однак, безумовно, реалізація положень Концепції

сприятиме подальшому розвитку системи. Водночас не можна не визнавати необхідності створення повноцінної та довгострокової Концепції розвитку системи органів внутрішніх справ України, яка б охоплювала її завдання, функції, принципи, форми, методи діяльності тощо. Ця Концепція повинна органічно входити до Концепції розвитку всієї правоохоронної системи, оскільки дуже важливий розподіл правоохоронних функцій між різними органами, а також взаємодія між ними. Навряд чи можна визнати доцільним те, що сьогодні відсутня взаємодія між правоохоронними органами, зокрема стосовно баз даних, єдиних інформаційних систем, що надало б можливість установам осіб, котрі притягувалися до різних видів відповідальності і є недолугими платниками податків у тому числі. Відбувається конкуренція між структурами, однак вона не є здоровою [8].

Доцільно також зазначити, що нині відсутнє Положення про МВС України, оскільки МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування й реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, охорони громадського порядку, забезпечення публічної безпеки, захисту об'єктів права власності, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань.

МВС України як центральний орган управління трансформується в апарат МВС України без визначеної чіткої структури та положень її структурних елементів.

Головні управління, управління МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві й Севастополі; міські, районні управління та відділи, лінійні управління, відділи, відділення, пункти (які були територіальними органами МВС) трансформуються в Головний центр з надання сервісних послуг і центри з надання сервісних послуг як територіальні органи МВС.

У зв'язку з такими системними перетвореннями виникає кілька проблем. Уважаємо за необхідне їх визначити.

По перше, територіальними органами МВС стають Головні центри з надання сервісних послуг.

Створення інших територіальних органів МВС не передбачається. Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. 7 «Завдання міністерства»), основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи кількох сферах, є забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку; інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики тощо [4].

Ураховуючи передбачені норми щодо надання послуг міністерством, зокрема МВС, населенню, що не належать до завдань МВС (у частині надання послуг), можемо констатувати, що постає питання

невизначеності місця МВС як суб'єкта в системі ОВС.

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. 17 «Завдання центральних органів виконавчої влади»), основним завданням центральних органів виконавчої влади є надання адміністративних послуг. Із цією метою створюються такі центральні органи виконавчої влади, як служби. У ст. 17 прямо зазначено, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба [4].

У зв'язку із запропонованими змінами територіальними органами МВС стають Головний центр з надання сервісних послуг і центри з надання сервісних послуг.

На завершення варто зазначити, що в найближчій перспективі з великою ймовірністю можна припустити розширення переліку поліцейських підрозділів, на які покладається безпосереднє виконання завдань забезпечення публічної безпеки, шляхом унесення відповідних доповнень до Закону України «Про Національну поліцію».

Сьогодні адміністративно-правове регулювання діяльності поліції передбачає необхідність забезпечення ефективного захисту інтересів суспільства й держави від протиправних посягань і потребує не просто вдосконалення, а якісно нового оформлення, завдяки чому зростає значення теорії адміністративно-правового регулювання, актуалізується необхідність наукового узагальнення практики здійснення, а також розвитку на цій основі відповідних приписів адміністративно-правових норм, які повинні спрямовуватися на покращення діяльності поліції щодо забезпечення публічної безпеки.

Література

1. Конституція України зі змінами від 01 січня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Законы Украины, Международные договоры Украины. – К., 1998. – Т. 14. – 1998. – С. 713–728.
3. Загальна декларація прав людини Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 // Закони України, Міжнародні договори України. – К., 1998. – Т. 14. – 1998. – С. 713–728.
4. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 07 березня 2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
5. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
6. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
7. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
8. Про судоустрій і статус суддів України : Закон України від 07 липня 2010 р. // Відомості Верхов-

ної Ради України. – 2010. – № № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529.

9. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua.http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

10. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / укладачі: проф. В. В. Яременко, к. філол. н. О. М. Сліпущко. – К. : Аконт, 2005. – Т. 1. – 2005. – С. 671.

11. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. № 8073-X (станом на 17.08.2014) // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

12. Олефір В. І. Охорона громадського порядку в сучасних умовах : [навч.-метод. посіб.] / В. І. Олефір, В. В. Черній, М. В. Лошицький. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 2013. – 133 с.

13. Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття : [навч. посіб.] / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський, Н. І. Золотарьова ; за заг. ред. І. П. Голосніченка. – К. : ГАН, 2005. – 232 с.

14. Гринюк Р. Ф. Ідея правової держави: теоретико-правова модель і практична реалізація / Р. Ф. Гринюк. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – 388 с.

Анотація

Глуховера В. А. Концептуальні питання щодо реформування системи органів внутрішніх справ. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню сутності й особливостей реформування системи органів внутрішніх справ. Розглядаються особливості поліцейської діяльності в системі органів внутрішніх справ і діяльність структурних підрозділів поліції щодо забезпечення громадського порядку. Акцентується увага на виокремленні проблемних аспектів реформування системи органів внутрішніх справ із пропонуванням оптимальних шляхів їх вирішення.

Ключові слова: органи внутрішніх справ, Національна поліція, поліцейська діяльність, система, структура, громадський порядок і безпека.

Аннотация

Глуховера В. А. Концептуальные вопросы реформирования системы органов внутренних дел. – Статья.

Статья посвящена исследованию сущности и особенностей реформирования системы органов внутренних дел. Рассматриваются особенности полицейской деятельности в системе органов внутренних дел и деятельность структурных подразделений полиции по обеспечению общественного порядка. Акцентируется внимание на выделении проблемных аспектов реформирования системы органов внутренних дел с предложением оптимальных путей их решения.

Ключевые слова: органы внутренних дел, Национальная полиция, полицейская деятельность, система, структура, общественный порядок и безопасность.

Summary

Hlukhoveria V. A. Conceptual issues of the internal affairs bodies reform. – Article.

The article focuses on the necessity of research of essence and features of reforming of system of internal Affairs bodies at the present stage. Discusses the features of policing in the system of internal Affairs bodies and the activity of structural subdivisions of the police in maintaining public order. The focus is on highlighting the problematic aspects of the reform of the system of bodies of internal Affairs with a proposal of optimal ways of their solution.

Key words: bodies of internal affairs, national police, policing, system, structure, public order and safety.