

УДК 351.746

С. М. Гусаров

Шляхи удосконалення законодавчого регулювання діяльності органів внутрішніх справ України в умовах розвитку правової держави

У зв'язку з необхідністю орієнтації органів внутрішніх справ України на соціально-сервісний характер діяльності обґрунтовано значущість суттєвого оновлення національного законодавства. Окреслено пріоритетні напрямки удосконалення нормативно-правової бази діяльності МВС України, яка б відповідає міжнародним нормам і стандартам.

Одним із основних критеріїв, за якими оцінюється рівень розвитку демократичної, правової держави, є створення належних умов для практичної реалізації громадянами наданих їм прав та свобод. Зважаючи на те, що до основних функцій держави належить правоохоронна, особливої уваги потребує підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади щодо гарантування безпеки та добробуту громадян, яке здійснюється у результаті забезпечення правопорядку та боротьби зі злочинністю. Цей обов'язок покладається, у першу чергу, на органи внутрішніх справ України.

Ефективна діяльність органів внутрішніх справ щодо підвищення рівня захищеності громадян від протиправних посягань вимагає розробки та прийняття відповідних нормативно-правових актів, норми яких мають відповідати кращим світовим стандартам. З урахуванням нових реалій сьогодення, зокрема зважаючи на необхідність орієнтації органів внутрішніх справ України на соціально-сервісний характер діяльності, законодавство, норми якого регламентують їх діяльність, потребує суттєвого оновлення, провідна роль у чому належить, насамперед, Верховній Раді України.

За роки діяльності народним депутатом України на посаді голови підкомітету законодавчого забезпечення і парламентського контролю за діяльністю органів внутрішніх справ, органів виконання покарань та інших правоохоронних органів Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Верховної Ради України V скликання автору випало брати безпосередню участь у законопроектній роботі, причому саме з питань організації та діяльності органів внутрішніх справ та інших правоохоронних органів. На посаді першого заступника голови Комітету з питань правової політики Верховної Ради України VI скликання ця робота практично була продовжена, тепер уже з питань формування правової політики держави, в тому числі у сфері правоохорони. Мова йде про розробку низки проектів

© Гусаров С. М., 2012

нових законодавчих актів, внесення змін та доповнень до чинного законодавства, метою яких було створення належних умов для реалізації громадянами своїх прав і свобод, зокрема шляхом підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ України. Це, зокрема, проекти законів з питань проведення оперативно-розшукової діяльності, вдосконалення регулювання у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, попередження несанкціонованого прослуховування телефонних розмов, подання невідкладної допомоги особам, які перебувають у небезпечному для життя і здоров'я стані, вдосконалення організаційно-правових основ боротьби зі злочинністю та корупцією, протидії поширенню наркотичних засобів тощо.

Варто підкреслити, що за останні роки з метою удосконалення законодавства, яке регулює діяльність органів внутрішніх справ, було зроблено досить багато, подальший же його розвиток має відбуватися в руслі реформування цих органів. Мається на увазі поставлене Президентом України завдання щодо докорінної перебудови діяльності всіх правоохоронних органів, включаючи органи внутрішніх справ, з метою приведення її у відповідність до світових стандартів.

На координаційній нараді керівників правоохоронних органів 13 листопада 2012 р. Президент України з приводу реформування цих органів зазначив: «В основу реформи має бути покладено реалістичний підхід. В умовах обмеженого фінансування слід подумати над перегрупуванням сил і засобів, ефективним розподілом компетенції між правоохоронними органами. Основний акцент – на структурні перетворення. Неefективні органи мають ліквідуватися, а ефективні – зміцнюватися. Не можна в умовах непростой кримінальної ситуації йти на необдумане скорочення основної оперативної ланки. Необхідно істотно підсилити мотивацію для сумлінної роботи правоохоронців, забезпечити кадрову стабільність» [1]. Президент України також спеціально наголосив на необхідності широкого залучення науковців, адже існуючі проблеми потребують глибокого науково-теоретичного опрацювання.

Саме в цьому руслі має відбуватися реформування системи органів внутрішніх справ шляхом перетворення їх на потужний механізм забезпечення безпечної життєдіяльності суспільства. Таку основну ідею закладено і в проекті Концепції реформування органів внутрішніх справ України [2], в якій кінцевою його метою названо поетапне перетворення системи МВС України в багатофункціональне правоохоронне відомство європейського зразка.

Реформування органів внутрішніх справ України має супроводжуватися удосконаленням нормативно-правової бази, що регламентує їх діяльність [3, с. 160]. Згідно з проектом Концепції реформування органів внутрішніх справ України поряд з організаційними питаннями реформування органів внутрішніх справ планується протягом 2012–2013 років створити оновлену

нормативно-правову базу діяльності МВС України, яка б відповідала міжнародним нормам і стандартам.

Першочерговим завданням законодавчого врегулювання діяльності органів внутрішніх справ є розробка базового Закону «Про органи внутрішніх справ», в якому насамперед має бути визначено їх поняття та функції, систему та види; законодавчо врегульовано порядок проходження служби в органах внутрішніх справ. У наш час на законодавчому рівні відсутнє навіть визначення терміна «внутрішні справи». Які саме справи ним охоплюються? Які органи є органами саме внутрішніх справ? Наприклад, до них в існуючих проєктах пропонується включити поліцію, Внутрішні війська (Національну гвардію чи Сили внутрішньої безпеки), Прикордонну службу, Цивільну оборону, органи пожежного нагляду тощо. Такі пропозиції існують, вони обговорюються на сторінках наукових та інших видань, на різних наукових форумах. На ці та багато інших запитань має дати відповідь зазначений законопроект.

Із прийняттям такого Закону стане зрозумілою і система законодавчих актів, які визначатимуть правові основи діяльності структурних підрозділів зазначених органів. Адже правовий статус кожного з них має бути врегульовано окремим законом.

Особливого значення в цих умовах набуває розробка та прийняття Закону України «Про поліцію», принципово нового нормативно-правового акта, нормами якого має бути сформовано належну правову основу діяльності поліції в Україні відповідно до положень Конституції України [4] та Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [5].

На сьогодні у Верховній Раді України зареєстровано проєкт Закону України «Про поліцію» [6], в якому пропонується визначити ключові принципи її діяльності, організаційну структуру, права та обов'язки працівників, порядок проходження служби в поліції, окреслено гарантії правового і соціального забезпечення працівників поліції, а також особливості матеріально-технічного забезпечення поліції. Згідно з цим законопроектом метою створення поліції є переорієнтування міліції на структуру з надання послуг громадянам, захисту їх конституційних прав і свобод, а оцінка її діяльності має даватися за результатами довіри до неї населення. Зрозуміло, що до того часу, поки цей чи інший проєкт стане законом, ще треба багато попрацювати.

Необхідність зміни назви «міліція» на «поліція» зумовлена насамперед тим, що термін «міліція» означає нерегулярні збройні формування, які використовуються в тому числі і для підтримки громадського порядку, що формується з добровольців під час революційних перетворень в державі і не входять до складу системи державних правоохоронних органів. Саме у такому значенні традиційно використовується термін «міліція». Що ж стосується терміна «поліція», то під ним розуміють систему державних служб і

органів, які виконують на професійній основі функції з охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю. Таким чином, термін «поліція» найбільше відповідає статусу та завданням того органу виконавчої влади, який на сьогодні в Україні називається «міліція».

Водночас необхідно підкреслити, що основною метою такого реформування є не просто заміна на законодавчому рівні назви «міліція» на «поліція». Воно має здійснюватися виключно шляхом вироблення та реалізації комплексу заходів, спрямованих, у першу чергу, на проведення системних структурних та функціональних перетворень (зміни змісту та форм діяльності міліції), що у результаті має привести до створення найбільш оптимальної моделі органів внутрішніх справ, здатної забезпечити виконання покладених на них завдань на рівні європейських стандартів та забезпечення соціально-сервісного характеру діяльності органів внутрішніх справ України (переходу від каральних до соціально-сервісних функцій) [7, с. 166]. При цьому діяльність поліції не повинна асоціюватися виключно із боротьбою зі злочинністю, першочергова увага в її діяльності має бути приділена оперативному реагуванню на потреби суспільства щодо захисту від різноманітних загроз, наданню допомоги населенню в усуненні потенційно загрозливих явищ тощо. Це повинна бути не карально-охоронна сила, яка піклується про інтереси держави, а демократичний інститут, невід'ємна частина суспільства, покликана захищати законні права та інтереси конкретної особи, гарантувати людині безпечні умови життя [3, с. 148].

Револьюційним, певним чином навіть епохальним у розвитку правової держави, зокрема законодавчої бази діяльності органів внутрішніх справ, як і інших правоохоронних органів, стало прийняття 13 квітня 2012 р. нового Кримінального процесуального кодексу України [8]. На згаданій нараді Президент України, назвавши його прийняття «історичною подією», наголосив, що цей факт «переконаливо свідчить про прагнення України розвиватися як європейській правовій державі, зміцнювати верховенство права та всебічно утверджувати права і свободи громадян» [1].

У новому Кримінальному процесуальному кодексі України враховано низку сучасних наукових ідей у сфері кримінально-процесуального права. Зі слів Президента України, «у першу чергу це стосується широкого впровадження принципів змагальності та рівності сторін, розширення процесуальних гарантій захисту прав людини, спрощення та удосконалення процедур досудового розслідування та судового розгляду». Тобто «новий Кримінальний процесуальний кодекс України надає у розпорядження правоохоронних органів сучасні та дієві механізми боротьби зі злочинністю» [1].

Належна реалізація положень нового Кримінального процесуального кодексу, який є принципово новим для національної правової системи нормативним актом, вимагає також прийняття нових законів та підзаконних актів, унесення численних змін і доповнень до чинного законодавства.

У першу чергу потребують внесення поправок чинні закони – «Про міліцію» [9], «Про оперативно-розшукову діяльність» [10], «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [11], «Про загальну структуру і чисельність МВС України» [12] та інші. Поставлено також завдання щодо розробки Кодексу про адміністративні проступки та Закону України «Про кримінальні проступки». В останньому має бути визначено нове поняття – кримінальний проступок, а також встановлено критерії його відмежування від злочину та адміністративного проступку. Ці законодавчі акти також стануть правовою основою діяльності органів внутрішніх справ, адже провідна роль у протидії і тим і іншим проступкам належить саме органам внутрішніх справ.

Особлива увага під час вироблення законодавчих засад діяльності органів внутрішніх справ України має бути приділена забезпеченню прозорості діяльності їх працівників, створенню їх позитивного іміджу, підвищенню рівня довіри до них населення, а також формуванню дієвих механізмів запобігання проявам корупції. Негативні явища, що мають місце серед працівників органів внутрішніх справ, призводять до помітного зниження їх професійної активності, знівечення образу працівників міліції, підриву довіри до органів внутрішніх справ з боку населення [13, с. 11]. Знову варто згадати слова Президента України, сказані саме з цього приводу: «Ефективність роботи у боротьбі зі злочинністю вимірюватиметься, у першу чергу, рівнем довіри громадян до правоохоронних органів» [1].

У цьому плані дуже важливим є безумовне виконання вимог Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» [14]. Це відносно новий Закон (у повному обсязі він набув чинності 1 січня 2012 р.), в якому враховано світовий досвід протидії корупції. Він покладає важливі завдання щодо протидії зазначеному явищу на органи внутрішніх справ, причому і щодо їх працівників. Цей Закон діє майже рік, і практика показала необхідність доопрацювання деяких його положень, що дозволить підвищити ефективність запобігання і протидії корупції.

Отже, ми звернули увагу лише на основні, глобальні питання розвитку законодавчого регулювання діяльності органів внутрішніх справ. Прийняття нових законів, уточнення чинних законодавчих актів потребуватиме доопрацювання численних підзаконних актів, які також становлять правову основу діяльності органів внутрішніх справ, про що варто говорити окремо.

На завершення можна зробити висновок, що подальше удосконалення законодавчого регулювання діяльності органів внутрішніх справ України є необхідною умовою розвитку правової держави. Завдяки йому має бути створено сучасну систему цих органів, яка буде виконувати соціально-сервісні функції на рівні світових стандартів, забезпечуватиме належний захист громадян від будь-яких протиправних посягань.

Список літератури: 1. Виступ Президента на координаційній нараді керівників правоохоронних органів на тему «Забезпечення протидії злочинності та корупції в державі в умовах реформування кримінального процесуального законодавства» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/26057.html>. **2.** Віталій Захарченко: «Реформування системи має перетворити МВС на правоохоронне відомство європейського зразка» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://umvspdz.gov.ua/news/weekly/v-tal-j-zacharchenko-reformuvannja-sistemi-ma.html>. – Веб-сайт УМВС України на Придніпров. залізниці. **3.** Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України : монографія / О. М. Бандурка. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 780 с. **4.** Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. **5.** Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : закон України від 18 берез. 2004 р. № 1629 // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367. **6.** Проект Закону про поліцію : реєстр. № 10688 від 03.07.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=43877. **7.** Фомін Ю. В. Органи внутрішніх справ України в системі публічної адміністрації: адміністративно-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Фомін Юрій Володимирович. – Запоріжжя, 2012. – 227 с. **8.** Кримінальний процесуальний кодекс України : закон України від 13 квіт. 2012 р. // Голос України. – 19.05.2012. – № 90–91. **9.** Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 65-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20. **10.** Про оперативно-розшукову діяльність : закон України від 18 лют. 1992 р. № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303. **11.** Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : закон України від 30 черв. 1993 р. № 3341-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358. **12.** Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України : закон України від 10 січ. 2002 р. № 2925-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16. – Ст. 115. **13.** Матюхіна Н. П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади : автореф. дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Матюхіна Наталія Петрівна. – Х., 2002. – 38 с. **14.** Про засади запобігання і протидії корупції : закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.

Надійшла до редколегії 27.11.2012

В связи с необходимостью ориентации органов внутренних дел Украины на социально-сервисный характер деятельности обосновано значимость существенного обновления национального законодательства. Определены приоритетные направления обновления нормативно-правовой базы деятельности МВД Украины, которая должна отвечать международным нормам и стандартам.

Significance of the material update of national legislation due to the necessity of orientation of the bodies of internal affairs of Ukraine on the social service nature of activity is substantiated. Priority areas of the update of regulatory framework of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are identified for it to conform to the international norms and standards.