

## **РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ (МІЛІЦІЇ) ПОЛІЦІЇ**

***І.В. Сервецький***

*доктор юридичних наук, доцент,  
начальник кафедри управління  
Національної академії внутрішніх справ*

***О.В. Сапрун***

*ад'юнкту кафедри управління  
в органах внутрішніх справ  
Національної академії внутрішніх справ*

**Постановка проблеми.** Формування сучасної системи правоохоронних органів проходить у надзвичайно складних умовах у першу чергу це пов'язана з негативними тенденціями у злочинному середовищі, консолідація зусиль членів злочинних організацій, поява нових видів злочинів, не належне фінансування правоохоронних органів, кадрові проблеми, недосконалість правового забезпечення, відставання від потреб практики. Усе це вказує на недосконалість існуючої системи, яка в свою чергу не може справитись із завданням, щодо захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Ці недоліки зазначені в Указі Президента України «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України» [1]. Україна проголосила своїм основним обов'язком: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [2].

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» [2].

**Мета статті.** Відповідну функцію держави покладено на правоохоронні органи і питання системи регіональних підрозділів поліції повинно глибоко та різноманітно дослідженні, для вирішення завдання щодо захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

**Аналіз основних досліджень та публікацій.** Г.А. Туманов одним із перших, здійснив дослідження системи органів внутрішніх справ, [3, с. 75-126], а також вагомими і фундаментальними вважаються дослідження зроблені О.М. Бандуркою [4], Ю.Ф. Кравченком [5].

Окрім того, дослідженням системи займались В.Б. Аверьянов [6, с. 60-68], В.З. Веселий [7, с. 40-45], В.Т. Вишняков [8], Г.Г. Зуйков [9], В.Ф. Сухорев [10, с. 36], А.Ф. Майдиків [11, с. 156] та інші.

**Основні результати дослідження.** Визначення системи, на наш погляд, потребує додаткового уточнення у зв'язку з розробкою і вдосконаленням організаційної структури системи МВС України як в цілому, так і в окремих його підрозділах, її необхідно дослідити як найбільш функціонуючий порядок взаємопов'язаних елементів: органів апаратів, підрозділів, посад тощо.

Щодо поняття система існує чимало точок зору, де система – це:

- порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням та взаємним зв'язком частин чого-небудь;
- класифікація;
- форма організації, будова чого-небудь (державних, політичних, господарських одиниць, установ і т. ін.);
- сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням;
- сукупність принципів, які є основою певного вчення;
- будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин [12].

Термін «система» використовується для опису об'єднання певного різноманіття в єдине та чітко розмежоване ціле, елементи якого, по відношенню до цілого та інших частин, займають відповідні їм місця [13, с. 415, 438].

Поняття «система» як стійку сукупність взаємозалежних, упорядкованих певним чином елементів, що утворюють цілісну єдність, компоненти якої взаємодіють один з одним, а також з середовищем [14, с. 194].

У Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» [15], а також у положенні про Міністерство внутрішніх справ України зазначено, що МВС України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МВС України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також з питань формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [16].

Будь-яка система має основні характеристики – в статичній структурі (впорядкованість і організованість системи), в динаміці мета і функції.

Сутність системи в статичній розкривається шляхом виявлення та усвідомлення структури, вираженої закономірними зв'язками та відносинами. Компонент – частина системи, що вступає в певні зв'язки і відносини з іншими частинами даної системи. Сутність системи в динаміці розкривається через аналіз мети, функцій кожного елемента та функціонування і тенденцій розвитку системи в цілому. Отже, мета, структура і функції – це невід'ємні характеристики кожної системи, лише в їх єдності розкривається сутність останньої.

Особливе значення для теорії і практики досліджень, які мають справу із такими різновидами систем, як система регіональних підрозділів поліції.

Мета – це, до чого хтось прагне, чого хоче досягти; ціль. Заздалегідь намічене завдання [12].

Структура – це взаєморозміщення та взаємозв'язок складових частин цілого; будова. Устрій, організація чого-небудь [12].

Функції – це явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін. Робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось. Призначення, роль чого-небудь [12].

Модернізація та становлення системи регіональних підрозділів поліції має бути орієнтовано на створення відомства європейського зразка на вдосконалення та оптимізацію її структури, організації діяльності з метою комплексного вирішення питання з підвищення рівня захисту прав і свобод громадян, що діє на правових засадах та користується довірою і підтримкою суспільства, а не спробою пристосувати систему до зовнішніх умов.

На теперішньому етапі реформування ОВС успадкована система правоохоронних органів (міліції) з радянських часів, яка здійснює свою діяльність на підставі закону прийнятого, ще за часів існування радянського союзу, в якому також задекларовано, завдання, щодо захисту життя, здоров'я, прав і свобод, законних інтересів громадян [17].

Забезпечення громадського порядку представляє сукупність організаційно-правових форм, кожна з яких має свою специфіку, зумовлену її призначенням. Серед таких форм можна виділити діяльність адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну.

Адміністративна діяльність ОВС займає найбільший обсяг. Вона, переважно, є зовнішньою по відношенню до системи ОВС, оскільки здійснюється поза даною системою. Зміст її полягає у створенні умов для реалізації громадянами своїх прав і законних інтересів, виконання покладених на них обов'язків, нормального функціонування підприємств, установ; у наданні дозволу на здійснення приватної детективної та охоронної діяльності; у здійсненні адміністративного нагляду; в охороні власності; у контролі за дотриманням правил перебування в Україні іноземних громадян та осіб без громадянства тощо.

Профілактична діяльність полягає у виконанні обов'язків щодо попередження злочинів та інших правопорушень, виявлення причин, що породжують злочинність і порушення громадського порядку, а також умов, які сприяють їх вчиненню, вжиття заходів для усунення таких причин та умов. Профілактичну діяльність здійснюють практично всі служби й підрозділи органів внутрішніх справ.

Розшукова діяльність здійснюється відповідно до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 р. [18, с. 304]. Вона полягає в застосуванні заходів для виявлення інформації: про злочини, що готуються або вчинені неповнолітніми особами; про осіб, які переховуються від органів розслідування або ухиляються від відбування кримінального покарання; про осіб, які зникли безвісти; про розвідувально-підривною діяльність

спецслужб іноземних держав, організацій та окремих осіб проти України. Важливим напрямом цієї діяльності на сучасному етапі є боротьба з організованою злочинністю.

Кримінально-процесуальна діяльність ОВС полягає в розгляді заяв і повідомлень про вчинені злочини, початок досудового розслідування. Діюче законодавство поклало цю функцію на широке коло підрозділів і служб ОВС: кримінальну міліцію і міліцію громадської безпеки, державну автомобільну інспекцію, спеціальну міліцію, командирів військових частин і підрозділів внутрішніх військ МВС України.

Кожен елемент системи більш високого порядку, у свою чергу, також є системою. У цьому полягає одна з істотних закономірностей об'єктивної реальності систем.

Що, в свою чергу, підтверджує твердження, що система регіональних підрозділів ОВС – є складний організм, що складається з структури невід'ємно пов'язаних частин, елементів, які мають свою мету, завдання та функції та діють з індивідуально специфічними регіональними ознаками на загальний результат роботи системи в цілому.

Система регіональних підрозділів поліції доцільно розглядати як частиною системи органів внутрішніх справ, чи держави. Дослідження в побудові системи органів внутрішніх справ визначають організаційну і функціональну структуру [19, с. 109].

Відповідності структурної побудови органів внутрішніх справ їх функціям, згідно зі ст. 7 Закону України «Про міліцію», система міліції поділяється на кримінальну міліцію, міліцію громадської безпеки, транспортну міліцію, міліцію охорони, спеціальну міліцію, ДАІ та судову міліцію. Вони, у свою чергу, містять у собі сукупність елементів апаратів і підрозділів, утворюючи при цьому системи вказаних галузевих напрямків [17].

У науку управління було введено поняття системи органів внутрішніх справ, яка включає до себе широке коло різноякісних елементів і зв'язків, виділили соціальну, фінансову, технічну, інформаційну, інші підсистеми [21, с. 8]; зазначили поняття «функціональної структури», яка визначає зміст системи, а організаційна структура – її форму [19, с. 109]; ввели поняття відповідності організаційної структури органів внутрішніх справ соціально-економічним та іншим особливостям території [20, с. 27].

Організаційна структура, залежить від характеру покладених на систему функцій та завдань і зумовлена необхідністю їх реалізації, тоді як вона суттєво впливає на функціонування системи в цілому.

Цей вплив може бути позитивним у тих випадках, коли структура відповідає функціям органу, пов'язаним з специфікою регіону; але він може бути і негативним – тоді, коли такої відповідності немає. Крім того, структура органу внутрішніх справ як кожного органу управління має відповідати адміністративно-територіальному поділові території обслуговування. Невідповідність, призводить до негативних наслідків, які відображаються на оптимальності структурної побудови органу внутрішніх справ на місцях, зниження ефективності оперативно-службової діяльності, дублювання й паралелізму в роботі

підрозділів та служб, при одночасному зниженні показників оперативної службової діяльності, погіршенні стану охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю, втраті управлінських важелів впливу.

Реформування система регіональних підрозділів може бути проведена таким чином: державна поліція, – це центральний апарат, на який покладається впровадження загальнодержавної політики в сфері правоохоронної діяльності.

Регіональні поліція – це регіональні підрозділи поліції; які можуть бути побудовані на двох рівнях: перший рівень може об'єднувати декілька областей, об'єднуючи певний регіон, а другий рівень може бути об'єднання декількох районів в один міжрайонний базовий орган.

Місцевий – рівень поліції, може складатись з поліцейських дільниць з цілодобовим функціонуванням (у залежності від кількості населення тощо) та з вільним графіком функціонування в залежності від криміногенної обстановки. Який може бути організований трьома різними способами, що широко обговорюються в наукових колах: перший спосіб, повторює міські і районні органи внутрішніх справ і може майже цілком їх замінити, а другий, місцева міліція і місцеві органи охорони громадського порядку.

У цьому випадку на місцеві органи охорони громадського порядку повинні бути покладені ті функції, що здійснює сьогодні міліція громадської безпеки в містах і районах. Третій місцеві органи охорони громадського порядку діють не замість органів міліції на місцях, а поряд з ними, вирішуючи вузьке коло задач при чіткому розмежуванні компетенції, належному контролі й у тісній взаємодії з ними.

Удосконалення системи МВС проводиться з моменту здобуття Україною незалежності. Зроблено чимало спроб, але на жаль, плани повністю не реалізовані. Кожній системі притаманне таке поняття, як самозбереження, тому для її кардинального реформування насамперед потрібна політична воля «стратегічні рішення є не тільки прерогативою, а й обов'язком керівництва, а їх втілення повністю залежить від колективу» [20]. Тому в даній ситуації потрібно врахувати «дві сторони», як бажання вищого керівництва держави та міністерства, так і небажання, або невміння керівників нижчого рівня перелаштовуватись на нову організацію роботи, страх втратити «посаду». Тому для вдалих перемін одною з умов необхідно кардинальне «оздоровлення» керівних кадрів ОВС.

**Висновок.** Вищенаведене наочно демонструє те, що вдосконалення системи органів внутрішніх справ та підрозділів на регіональному рівні має бути об'єктивним та науково обґрунтованим, головним пріоритетом повинно бути служіння народові, національним інтересом. Нова система повинна бути підконтрольною народові, прозорою та ефективною.

Одним із виходів, на нашу думку, є проведення адміністративно-територіальної реформи яка в свою чергу приведе до запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою та зможе наблизити підрозділи міліції до народу.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України: Указ Президента України № 389/2012 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 8 червня 2012 року [Електронний ресурс] //Офіційне інтернет представництво Президента України: Офіційні документи. Укази – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>
2. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
3. *Туманов Г.А.* Организация управления в сфере охраны общественного порядка. – М., 1972. – 138 с.
4. *Бандурка О.М.* Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. – Х., 1998. – 480 с.; Бандурка А.М. Основы управления в органах внутренних дел Украины: теория, опыт, пути совершенствования: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук/ Одесский государственный университет им. И.И. Мечникова. – Одесса, 1996.
5. *Кравченко Ю.Ф.* Актуальні проблеми реформування органів внутрішніх справ України (організаційно-правові питання): Дис... канд. юрид. наук. – Х., 1998. – 245 с.
6. *Аверьянов В.Б.* Содержание деятельности аппарата государственного управления и его организационная структура // Сов. государство и право. – 1988. – № 6. – С. 60-68.
7. *Весельй В.З.* Формирование теории управления в сфере правоохранительной деятельности. – М. : Академия МВД СССР, 1988. – 86 с.
8. *Вишняков В.Г.* Структура и штаты органов советского государственного управления. – М. : Наука, 1972.
9. Научная организация управления органами внутренних дел / Под ред. доктора юридических наук, профессора Г.Г. Зуйкова: Учебное пособие для слушателей Академии МВД СССР. – М., 1984.
10. *Сухорев В.Ф.* Проблемы совершенствования организационных структур органов внутренних дел: Учебное пособие. – М. : Академия МВД СССР, 1985. – 36 с.
11. *Майдьков А.Ф.* Совершенствование управления городскими и районными органами внутренних дел // Теория и практика управления. – М. : Академия МВД СССР, 1989. – 156 с.
12. Академічний тлумачний словник Української мови [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sum.in.ua/s/chynnyky>.
13. Философский энциклопедический словарь. – М. : Инфра, 1997. – 576с.
14. *Яськов Е.Ф.* Теория и практика социального управления: Словарь-справочник. – М. : Академия МВД РФ, 1997. – 445 с.
15. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 38, ст. 385) {з змінами, внесеними згідно із Законами № 4731-VI (4731-17) від 17.05.2012 № 4719-VI (4719-17) від 17.05.2012}
16. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 383/2011. Офіційний вісник Президента України від 18.04.2011 – 2011 р., № 9. – С 16. – Ст. 536.
17. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4 (з наступними змінами та доповненнями).
18. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>

19. Научная организация управления органами внутренних дел / Под ред. доктора юридических наук, профессора Г.Г. Зуйкова: Учебное пособие для слушателей Академии МВД СССР – М., 1984.

20. *Майдыков А.Ф.* Совершенствование управления городскими и районными органами внутренних дел // Теория и практика управления. – М. : Академия МВД СССР, 1989. – 156 с.

**Сервецький І.В., Сапрун О.В. Реформування системи регіональних підрозділів (міліції) поліції**

*У статті розглянуто питання деяких напрямків системної побудови діяльності реформування регіональних підрозділів (міліції) поліції. Висвітлено основні погляди формування системи регіональних підрозділів (міліції) поліції.*

**Ключові слова:** система, регіональні підрозділи поліції, середовище, реформування.

**Сервецкий И.В., Сапрун А.В. Реформирование системы региональных подразделений (милиции) полиции**

*В статье рассмотрены вопросы некоторых направлений системного построения деятельности реформирования региональных подразделений (милиции) полиции. Освещены основные взгляды формирование системы региональных подразделений (милиции) полиции.*

**Ключевые слова:** система, региональные подразделения полиции, среда, реформирования.

**Servetskyi I.V., Saprun A.V. Reformation of police regional units**

*The paper deals with some areas of the system construction of the reform of regional units (police) police. Highlight the major views the formation of regional units (police) police.*

**Keywords:** system, regional police forces, environment, reform.

Стаття надійшла до редакції 06.02.2013.