

16.05.2005// [Електронний ресурс] – Режим доступу:
http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_712

13. Міжнародна конвенція про боротьбу з актами ядерного тероризму від 14.09.2005// [Електронний ресурс] – Режим доступу:
http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_d68

УДК:345.71

Фільштейн І.В.,
слідчий СУ ГУ Національної поліції
в Кіровоградській області

**ВІДОКРЕМЛЕННЯ ЗАВДАНЬ, ФУНКЦІЙ І
СТРУКТУРИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ – ОДИН З НАПРЯМКІВ
РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ
УКРАЇНИ
(НА ДОСВІДІ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ
ТА ПОЛІЦІЇ ГРУЗІЇ)**

У статті розглянуто питання реформування органів внутрішніх справ та їх відокремлення від Національної поліції України, та можливість використання досвіду Грузії.

Ключові слова: Міністерство внутрішніх справ, поліція, реформи поліції, структура поліції, міжнародний досвід.

В статье рассмотрены вопросы реформирования органов внутренних дел и их отделения от Национальной полиции Украины, и возможность использования опыта Грузии.

Ключевые слова: Министерство внутренних дел, полиция, реформы полиции, структура полиции, международный опыт.

In the article examined the question of reformation of organs of internal affairs and their dissociating is considered from the National police of Ukraine of Ukraine, and possibility of the use of experience of Georgia.

Keywords: police, the structure of police, The Ministry of internal affairs, reforms of police, structure of police, international experience.

Постановка проблеми. Реформування правоохоронної системи в Україні розпочалося зі створення Національної поліції. Враховуючи вимоги суспільства щодо швидкого та ефективного реформування всіх сфер життя, є очевидним, що у осіб, які очолили ці реформи немає достатнього часу для наукового обґрунтування своїх дій. За основу взятий досвід Грузії та її модель здійснення реформ в сфері внутрішніх справ, а для практичного впровадження реформ запрошені грузинські фахівці. Нам, українцям, дуже важливо зрозуміти, які наслідки будуть мати для України дії реформаторів і яким шляхом рухається Україна.

В зв'язку з тим, що реформування сфери внутрішніх справ вимагає уточнення мети, завдань, функцій, методів діяльності новоствореного органу - Національної поліції при існування МВС України, виникає питання щодо розмежування функцій Міністерства та Національної поліції.

Виклад основного матеріалу. Зрозуміло, що створення Національної поліції України вимагає з'ясувати місце, роль МВС в системі органів виконавчої влади та можливі наслідки: чи поява поліції потягне ліквідацію МВС або Національна поліція стане часткою (одним з Департаментів) Міністерства, або за Міністерством залишиться лише стратегічного планування, а функції охорони громадського порядку, громадської безпеки та боротьби з правопорушеннями повністю будуть покладені на поліцію. Навіть в останньому випадку необхідно з'ясувати, які взаємовідносини складуться між двома органами виконавчої влади і який вплив буде мати апарат Міністерства на діяльність Національної поліції.

На нашу думку, це питання можливо реалізувати шляхом чіткого визначення мети, завдань, функцій та шляхом відокремлення організаційної структури МВС України та Національної поліції.

Досвід Грузії свідчить про наступне. Міністерство внутрішніх справ Грузії можна визначити як орган виконавчої

влади, єдину мілітаризовану система спеціальних підрозділів, яка, в рамках визначених законом, здійснює захист державної безпеки, охорони громадського порядку, прав та свобод людини від протиправних посягань, забезпечення транспортної та пожежної безпеки, охорону державного кордону. Міністерство фінансується за рахунок державного бюджету, є відповідальним перед Президентом та Урядом, діє на підставі Конституції, законів, нормативно-правових актів Президента, Уряду, внутрішніх документах самого Міністерства.

До функцій Міністерства відносяться: розробка стратегії діяльності та прогнозування в сфері захисту державної та внутрішньої безпеки, охорона громадської безпеки, боротьба зі злочинністю, заходи профілактичного характеру.

В систему Міністерства входять структурні підрозділи самого Міністерства, територіальні підрозділи, державні агенції і юридичні особи публічного права.

До складу самого Міністерства відносять Центральний апарат, генеральна інспекція, фінансово-економічний департамент, департамент матеріально-технічного забезпечення, експертно-криміналістична служба, департамент з прав людини, аналітично-інформаційний департамент, департамент реформ та розвитку, департамент внутрішнього аудиту, відділ міжнародних відносин, відділ охорони здоров'я, різні сервісні служби та деякі інші підрозділи, необхідні для функціонування всієї системи МВС Грузії.

Але головними структурними підрозділами, що складають систему МВС Грузії і які виконують завдання, що покладаються на Міністерство є: Департамент кримінальної поліції, Департамент патрульної поліції, дорожня поліція, Поліція безпеки, відділ контррозвідки, Прикордонна поліція, антитерористичний центр, міграційна служба на правах департаменту, Центральне бюро Інтерполу, управління з надзвичайних ситуацій. До складу Міністерства входять територіальні та регіональні підрозділи, а також Академія поліції [1].

Таким чином, досліджуючи структуру МВС Грузії слід зазначити, що поліція входить до складу МВС на правах департаменту як один з підлеглих йому підрозділів.

Натомість, аналіз Закону України «Про Національну поліцію» свідчить про те, що Національна поліція України створена як центральний орган виконавчої влади, який «служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку» Зі змісту зазначеного Закону ніяким чином не витікає, що поліція в Україні є структурним підрозділом МВС України [2].

Про зазначене свідчить норма про те, що діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом. Чи слід це розуміти таким чином, що законодавець вважає, що поліція повинна бути самостійним органом при здійсненні своїх професійних функцій, а уряд та Міністр (разом з апаратом міністерства) розробляє стратегію діяльності поліції – «спрямовує» поліцію, а також координує діяльність поліції з іншими органами державної влади та державного управління.

В обґрунтування цієї тези необхідно привести повноваження Міністра внутрішніх справ України відносно Національної поліції (навіть не МВС України), викладені в Законі України «Про Національну поліцію». На Міністра покладається формування державної політики у сфері правопорядку, нормативно-правове забезпечення діяльності поліції, затвердження стратегічних програм діяльності та пріоритетних напрямів роботи поліції, забезпечення виконання міжнародних договорів України, що належать до сфер діяльності поліції, ведення та використання баз (банків) даних, розподіляє бюджетні кошти, що виділені для діяльності поліції [2].

Натомість, Закон України «Про міліцію», що діяв раніше, визначає організаційну єдність структури органів внутрішніх справ та міліції, міліція ніколи не була відокремленою від міністерства і, як прямо було зазначено в ст. 7 Закону, міліція «входить до структури Міністерства внутрішніх справ» [3, с. 237].

Таким чином, дії реформаторів в цьому напрямку є очевидними: враховуючи грузинський досвід, який в багатьох чинниках наслідує досвід США, Держави Ізраїль, деяких інших країн, відокремити діяльність МВС від професійної діяльності поліції, поклавши на Міністерство розробку стратегії, перспективних планів діяльності поліції, фінансове та матеріально-технічне забезпечення тощо, щоб поліція мала можливість зосередитися на головних завданнях напрямах свої діяльності, а саме охороні громадського порядку, боротьбі із злочинністю, захисті прав та законних інтересів громадян.

В той же час, на нашу думку, зазначений Закон України «Про Національну поліцію» свідчить про бажання законодавця надати Національній поліції більш широкі повноваження, ніж в Грузії, так як за цим Законом, вона не входить до системи МВС України і є окремою ланкою виконавчої влади.

Разом з тим, у деякого з політиків існує бажання суттєво збільшити вплив МВС на суспільне життя, шляхом підпорядкування йому інших органів виконавчої влади, наприклад, прикордонної та митну служб та деяких інших самостійних органів виконавчої влади.

На нашу думку, об'єднання в складі одного міністерства органів поліції, безпеки, прикордонної служби, служби надзвичайних ситуацій в невеликій державі, якою є Грузія, має свої позитивні наслідки. Але чи буде досягнута позитивна мета, якщо в МВС України об'єднати силові структури, враховуючи значну за розміром територію України, велику кількість населення та існуючі проблеми влади. Вважаємо, що об'єднання під «дахом» одного міністерства таких підрозділів призведе до втрати належного управління та керованості ними, а зосередження в одних руках великих правоохоронних структур суперечить ідеї децентралізації влади та суттєво збільшує ризики узурпації влади.

Спираючись на дослідження вітчизняних вчених, є можливість визначити функції Міністерства внутрішніх справ України. Функції, як вважається, поділяються на «основні, забезпечувальні та загального керівництва» [4, с. 62], або, по іншому, на «основні, забезпечуючі та штабні» [5, с. 46].

На нашу думку, більш правильним є рішення залишити за МВС України функції, пов'язані з розробкою стратегії діяльності поліції, планування її діяльності, кадрове, матеріально-технічне та інше забезпечення, що означає, що в структурі МВС України залишаються підрозділи планування, кадрового і матеріально-технічного забезпечення. Одночасно, новий центральний орган виконавчої влади – Національна поліція повністю переорієнтовується на виконання професійних функцій. В поліцію передаються галузеві підрозділи, які відповідають за охорону громадського порядку, громадської безпеки та боротьбу з правопорушеннями.

Нечітко визначені повноваження, обов'язки та відповідальність МВС України та поліції, що впливає на ефективність діяльності правоохоронної системи в цілому. Наприклад, не можна погодитися з тим, що органи досудового розслідування стали складовою Національної поліції, а не відокремлені в системі органів внутрішніх справ. Завжди вважалося, що відокремлення процесуальної діяльності від оперативно-розшукової діяльності являється одним з факторів укріплення законності. Не зовсім зрозуміло, яке місце відводиться реформаторами експертно-криміналістичній службі. Українські фахівці в галузі правоохоронної діяльності завжди стояли на позиціях, що функції поліції підлягають системному перегляду з метою виключення тих, що не мають безпосереднього відношення до охорони громадського порядку, громадської безпеки та боротьби із правопорушеннями та їх профілактикою. Невластиві поліції обов'язки підлягають передачі іншим компетентним державним органам і не обов'язково МВС України.

Аналізуючи зміст Закону України «Про Національну поліцію», зрозуміло, що всі її функції умовно можливо поділити на наступні групи: перша група – це протидія злочинності, її профілактика та попередження; друга група – це забезпечення громадського порядку, громадської безпеки; третя група - це забезпечення безпеки дорожнього руху; четверта група - забезпечення нормального та безпечного функціонування установ, організацій, підприємств.

Висновки. На нашу думку, можливість досягнення позитивних результатів діяльності правоохоронних органів України, в першу чергу, Національної поліції, пов'язано з удосконаленням організаційної структури, її раціоналізацією, ліквідацією зайвих ланок, скороченням чисельності та асигнувань на утримання апарату управління, створення належної системи стимулювання працівників поліції та надійних запобіжників корупції.

Література:

1. Structure of the Ministry. Офіційний веб-сайт сайт МВС Грузії // <http://police.ge/en/ministry/structure-and-offices>.
2. Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII. - Верховна Рада України. - Офіційний веб-сайт. /<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
3. Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2001. - № 8: Законодавство України про судову і правоохоронну діяльність. – 352 с.
4. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
5. Лисюченко В.П., Ольховик П.В. Теорія управління органами внутрішніх справ: Навчальний посіб. – К.: Вид. ПОЛИВОДА А.В., 2004. - 128 с.

УДК: 342.21

Харчук Р.С.,
канд. юрид. наук, нотаріус,
Київський міський нотаріальний округ

АНТИКОРУПЦІЙНИЙ ВПЛИВ РЕЗУЛЬТАТУ ПРАВОВТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

В статті розкриваються критерії оцінювання результатів правотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні. Особлива увага приділяється такому критерію як антикорупційний вплив результату вказаної діяльності на