

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ФРОЛОВ МИХАЙЛО ЮРІЙОВИЧ

УДК 351.741(477)

**МІСЬКРАЙОРГАНИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
В УМОВАХ ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ**

**Спеціальність 12.00.07 - теорія управління;
адміністративне право і процес; фінансове право**

Автореферат дисертації
на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків - 2001

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі управління в органах внутрішніх справ Національного університету внутрішніх справ МВС України, м. Харків.

Науковий керівник - кандидат юридичних наук, доцент **Безсмертний Олександр Костянтинович** начальник кафедри управління в органах внутрішніх справ Національного університету внутрішніх справ.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент **Остапенко Олексій Іванович**, перший проректор Львівського інституту внутрішніх справ

кандидат юридичних наук, професор **Битяк Юрій Прокопович**, завідувач кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України ім. Я.Мудрого

Провідна установа: Академія державного управління при Президентові України, кафедра державного управління і менеджменту (м. Київ).

Захист відбудеться 22 червня 2001р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д.64.700.01 Національного університету внутрішніх справ за адресою 61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27.

Автореферат розісланий 21 травня 2001 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

О.С.Мошенський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження визначається гостротою проблеми формування нового сучасного обличчя міськрайорганів внутрішніх справ в умовах державно-правового реформування. Головне призначення реформування полягає в тому, щоб органи державної влади, складовою частиною яких є міськрайоргани внутрішніх справ, були націлені, насамперед, на створення належних умов для повноцінної реалізації громадянами своїх прав і свобод, закріплених Конституцією України. З прийняттям на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року Конституції України законодавчий процес набув послідовного характеру. Були закладені основи правової бази подальшого розвитку законодавства, яке має створити надійне правове забезпечення економічного, політичного, соціального та духовного розвитку громадянського суспільства, формування незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, захист прав людини і громадянина як найвищої соціальної цінності.

В той же час відсутність ефективних механізмів забезпечення законності, правопорядку, боротьби зі злочинністю, особливо з її організованими формуваннями та тероризмом, криміналізація суспільства, діяльність тіньових структур створюють загрозу національній безпеці України.

Реформування міськрайорганів внутрішніх справ і спрямоване на створення необхідних умов уникнення цієї загрози, надання їх діяльності динамізму в боротьбі зі злочинністю та забезпеченню належного правопорядку, створенню і закріпленню партнерських стосунків з населенням.

Особливої уваги потребує реорганізація діяльності міськрайорганів внутрішніх справ, як найбільш багаточисельної і найбільш важливої ланки в системі правоохоронних органів. Це складна система, до якої входить значна кількість підрозділів та служб. Вони наділені широким колом повноважень, використовують спеціальні форми та методи роботи для досягнення цілей правоохоронної діяльності.

Актуальні проблеми реформування правоохоронних органів знайшли відповідне відображення у дослідженнях різних авторів: Г.В. Атаманчука, В.Б. Аверьянова, М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, О.К. Безсмертного, Ю.П. Битяка, В.С. Венедиктова, І.П. Голосниченка, Ю.М. Грошевого, М.І. Єропкина, Л.В. Ковалю, Ю.Ф. Кравченка, А.Т. Комзюка, О.П. Коренєва, Г.К. Кожевнікова, В.Д. Малкова, В.Ф. Опришка, Л.Л. Попова, П.М. Рабіновича, В.М. Селиванова, В.Я. Тація, Г. О. Туманова, Ю. С. Шемшученка, О.Н. Ярмаши та інших.

Водночас з цим треба зазначити, що шляхи формування сучасної моделі міськрайорганів в умовах правової реформи досліджені далеко не повністю.

Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами полягає в тому, що дана робота виконана у рамках планів наукових досліджень Міністерства внутрішніх справ України (п. 1.4.1, 2.4.5 Пріоритетних напрямків фундаментальних і прикладних досліджень навчальних закла-

дів та науково-дослідних установ МВС України на період 1995-2000р.р.) і Університету внутрішніх справ (п. 2.4.1, 2.4.2, 2.4.4 Головних напрямків наукових досліджень Університету внутрішніх справ на 1996-2000р.р.). Крім цього, виконані дослідження відповідають Комплексній цільовій програмі боротьби зі злочинністю на 1996-2000 роки, затвердженій Указом Президента України від 17 вересня 1996р. № 837/96.

Метою і основними завданнями дисертаційного дослідження є наукова розробка нової моделі, структури та кадрової політики міськрайорганів внутрішніх справ відповідно з вимогами демократизації та гуманізації держави та суспільства.

Для досягнення вказаної мети перед дослідженням ставились такі основні завдання:

- Розробка та обґрунтування шляхів реалізації реформування органів внутрішніх справ.
- Визначення процесу реформування органів внутрішніх справ як складової частини адміністративної реформи в Україні.
- Аналіз структури й системи органів внутрішніх справ України.
- Дослідження організаційно-штатної побудови міськрайорганів внутрішніх справ та шляхів її удосконалення.
- Визначення компетенції міськрайоргану внутрішніх справ у сфері охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю та шляхів її удосконалення.
- Розробка пропозицій по удосконаленню правових основ реформування міськрайорганів внутрішніх справ.
- Аналіз соціально-економічних передумов реформування міськрайорганів внутрішніх справ.
- Визначення шляхів формування нового обличчя міськрайорганів внутрішніх справ, створення нової моделі їх в демократичному суспільстві.

Об'єкт та предмет дослідження. Як об'єкт наукового пошуку в роботі визначені міськрайоргани внутрішніх справ в умовах правової реформи. Предметом дослідження, відповідно, -- шляхи формування сучасної моделі міськрайорганів внутрішніх справ.

Методологічною основою дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування спрямовується системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми, здійснити системний аналіз проблеми. У роботі також застосовуються окремі наукові методи пізнання. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (розділ 1). Системний підхід та статистичний метод застосовані для дослідження проблем побудови системи управління органами внутрішніх справ в сучасних умовах (розділ 2). Порівняльно-правовий та історико-правовий методи ши-

роко використовуються для дослідження організаційно-правових проблем реформування міськрайорганів внутрішніх справ (розділ 3).

Наукова новизна одержаних результатів полягає, перш за все, у тому, що визначений процес реформування міськрайорганів внутрішніх справ як економічно та соціально обумовлений комплекс змін в структурі і методах їх роботи. Доведено, що стратегічна мета реформування – побудова європейської моделі низової ланки в системі МВС України, яка забезпечувала б захист прав і свобод особи і громадянина. В роботі науково обгрунтовані практичні рекомендації щодо здійснення організаційної, структурної та управлінської перебудови міськрайорганів внутрішніх справ, надані практичні рекомендації щодо вирішення організаційних, правових і нормативних проблем, що пов’язані з реформуванням міськрайорганів внутрішніх справ.

У дисертації обгрунтовується низка понять, концептуальних у теоретичному плані і важливих для юридичної практики положень і висновків, одержаних особисто здобувачем. Насамперед, це те, що:

- уперше в Україні пропонується нова модель міськрайоргану внутрішніх справ, як результат реформування системи МВС України;
- дістало подальшого розвитку система та структура реформованих міськрайорганів внутрішніх справ, організаційні та правові основи їх функціонування, обсяг повноважень;
- на підставі практичного досвіду характеризуються форми і методи управління міськрайорганами внутрішніх справ в сучасних умовах, доводиться ефективність зонально-функціонального принципу організації роботи служб кримінальної міліції та міліції громадської безпеки;
- на відміну від діючої вертикальної підпорядкованості стройових підрозділів міліції пропонується організувати безпосереднє керівництво ними на рівні міст і районів з боку відповідних відділів внутрішніх справ;
- уперше визначена доцільність реформування чергової частини міськрайвідділів внутрішніх справ у напрямку збільшення чисельності штатних співробітників, розширення їх прав та обов’язків, покращення їх технічної забезпеченості; при 5 тисячах повідомлень за рік в чергову частину створювати штатні слідчо-оперативні бригади, на наступні 3-4 тисячі повідомлень за рік – штатні мобільні групи негайного реагування;
- аргументується необхідність покласти на штаб міськрайвідділів внутрішніх справ обов’язки з обліку та реєстрації заяв та повідомлень про злочини, звільнивши від керівництва черговими частинами, як від невласивої йому функції;
- доводиться доцільність підпорядкування всіх сил міліції на адміністративній території керівництву міськрайвідділів внутрішніх справ, скасувавши міжрайонні підрозділи;
- пропонується новий основний критерій ефективності роботи міськрайорганів внутрішніх справ: кількість зареєстрованих звернень громадян на 1000 жителів;

- з метою забезпечення ефективної діяльності міліції місцевого самоврядування доводиться необхідність збереження принципу єдиноначальності;
- дістало подальшого розвитку аргументація щодо необхідності розробки та затвердження Положення про міськрайорган внутрішніх справ з визначенням його статусу в системі МВС України та в системі державних органів на місцях;

Практичне значення отриманих результатів полягає в наступному: надані конкретні пропозиції організаційно-правового характеру, які вже мають реальне впровадження та приносять практичний ефект у діяльності Северодонецького міськвідділу внутрішніх справ України в Луганській області.

Практичне значення дослідження полягає у тому, що висновки та пропозиції, вкладені в дисертації, можуть бути використані:

- в науково-дослідній галузі – для подальшого вивчення та вдосконалення структури й системи органів внутрішніх справ;
- в правотворчості – при підготовці проектів нормативних актів, які стосуються діяльності міськрайорганів внутрішніх справ в умовах правової та адміністративної реформи в Україні;
- в правозастосуванні – рекомендації, обґрунтовані в дисертації, узагальнений практичний досвід можуть бути використані начальниками міськрайорганів у повсякденній роботі;
- у навчально-виховному процесі – пропозиції і висновки дисертації можуть бути використані при підготовці фахівців для системи МВС України у викладанні курсів “Соціально-правовий захист працівників органів внутрішніх справ”, “Управління в органах внутрішніх справ”.

Особистий внесок дисертанта в одержання наукових результатів, викладених у дисертації. Дисертаційне дослідження виконане дисертантом самостійно, всі сформульовані в ньому положення та висновки обґрунтовані на базі особистих досліджень автора. У підручнику “Адміністративна діяльність. Частина особлива” розділ 14 підготовлено в співавторстві з Є.О. Безсмертним. У дисертації ідеї, які належать співавтору не використовувались.

Апробація результатів дослідження. Підсумки роботи, окремі її положення, узагальнення та висновки були оприлюднені дисертантом на науково-практичній конференції “Адміністративно-правові та кримінологічні аспекти діяльності ОВС у прикордонних районах” (м. Луганськ, 26-27 травня 2000 р.), на засіданнях вченої ради Національного університету внутрішніх справ, кафедри управління в органах внутрішніх справ зазначеного університету.

Публікації автора складаються із підручника “Адміністративна діяльність. Частина особлива” видавництва Університету внутрішніх справ та трьох статей, які надруковані у фахових наукових журналах.

Структура дисертаційного дослідження. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що включають вісім підрозділів, висновку, списку використаних джерел та додатку. Загальний обсяг дисертації становить 224 сторінки, список використаних джерел нараховує 182 найменування, додаток займає 15 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її об'єкт, предмет та завдання, формулюються положення, що виносяться на захист, характеризується теоретична, нормативна база, розкривається наукова новизна та практичне значення результатів роботи.

У **розділі I “Правова реформа в Україні: мета та завдання”** розглядаються питання, що дозволяють визначити місце реформування органів внутрішніх справ як невід’ємної складової частини адміністративно-правової реформи в Україні та накреслити основні шляхи його реалізації. Розділ складається з двох підрозділів. У *підрозділі I. 1. “Реформування органів внутрішніх справ – складова частина адміністративної реформи в Україні”* наводиться характеристика реформування інститутів публічної влади, виділені три її головні напрямки: парламентська реформа, адміністративна реформа (або реформа виконавчої влади), реформа місцевого самоврядування, обґрунтовано визначені цілі адміністративної реформи та зміни в управлінських системах внаслідок їх реформування. Показано, що вирішення головної проблеми адміністративної реформи – досягнення найбільш високої ефективності управлінської діяльності залежить від чіткого визначення вимог до реформування системи управління. При цьому реформування передбачає не тільки скорочення чисельності управлінського персоналу і ланок управління, а й створення принципово нової системи виконавчої влади.

Детальний аналіз процесу реформування системи і структури МВС, діяльність якої спрямована на забезпечення державної влади, організацію та підтримання правопорядку, дозволяє визначити перспективу її реформування у таких площинах: управлінській, організаційній, правовій. Досягнення найбільшої ефективності управлінської діяльності усіх підрозділів МВС України можливе лише за умов чіткого розподілу повноважень кожного керівника від вищого до низового рівня. Приведення органів МВС України до загальноприйнятих стандартів правоохоронної діяльності в демократичних державах з ринковою економікою можливе лише за умови організаційних змін в їх системі, а побудувати сучасну організаційну структуру МВС, ефективно керувати силами та засобами для здійснення правоохоронної діяльності можливо лише за умов своєчасного реформування законодавчої та нормативної бази відповідно до вимог основних міжнародно-правових документів. Зі всією гостротою на сучасному етапі постала проблема побудови галузевої системи права, що визначає структуру поліцейської системи в державі.

Ще одна гостра проблема, що потребує негайного вирішення – уникнення небезпеки суб'єктивного вольового впливу на міськрайоргани МВС з метою прийняття рішень, які задовольняли б інтереси посадових осіб – голів органів місцевого врядування.

На сучасному етапі найбільш актуальним є реформування звітності про результати роботи міськрайоргану внутрішніх справ. Тому запропоновано новий критерій ефективності роботи міськрайоргану ОВС – кількість звернень громадян до міліції на 1000 жителів, який є об'єктивним оціночним фактором реформування міськрайорганів внутрішніх справ України відносно завдань адміністративної реформи.

У підрозділі 1. 2. *“Реформування органів внутрішніх справ: шляхи реалізації”* визначаються основні шляхи реформування ОВС з метою найбільш ефективного вирішення оперативно-службових завдань. Вони базуються на новому соціальному призначенні міліції як демократичного інституту, що захищає законні права та інтереси конкретної особи, і є такими:

1. Децентралізація в процесі управління (“передавання влади” – коли здійснення деяких головних функцій МВС доручається органам, що йому не підпорядковані);
2. Децентралізація міліції;
3. Інформатизація органів внутрішніх справ;
4. Усунення тенденцій по депрофесіоналізації міліції;
5. Кардинальне посилення соціального захисту співробітників.

Для успішної їх реалізації, насамперед, необхідно створити в системі МВС Департамент розслідування злочинів, передати іншим міністерствам та відомствам невласиві МВС функції: здійснення карантинних та санітарно-ветеринарних заходів, утримання в приймачах-розподільниках бродяг, жебраків, неповнолітніх, організація дорожнього руху, монтаж-но-експлуатаційних робіт підрозділів ДАІ. Також необхідно внести зміни до ст. 7 Закону України “Про міліцію”, спрямовані на створення міліції місцевого самоврядування лише в рамках і системі МВС України. В ході децентралізації органів внутрішніх справ доцільно передати міськрайорганам внутрішніх справ ряд функцій, які виконуються обласними апаратами МВС: кадрову, матеріально-технічного забезпечення, фінансову. Крім того, одним з ключових напрямків подолання депрофесіоналізації міліції є підвищення освітнього рівня співробітників в навчальних закладах МВС України. Визначено, що випереджуючий соціальний захист особового складу органів внутрішніх справ є важливим принципом у проведенні реформ і від його забезпечення державою залежить успіх процесу реформування ОВС в цілому.

Розділ II “Система управління органами внутрішніх справ України в сучасних умовах” присвячений дослідженню системи органів МВС України, її складових та функцій, шляхів удосконалення організаційно-штатної побудови міськрайоргану внутрішніх справ та його компетенції.

У підрозділі 2.1. “Структура і система органів внутрішніх справ України” визначається, що на даному етапі система органів МВС України є сукупністю взаємопов’язаних елементів органів, апаратів, підрозділів, посад, які визначають основні її функції. Детальний аналіз системи МВС України показав, що вона є громіздкою, має велику кількість ланок, які дублюють одна одну. Встановлено також існування протирічч управлінського плану:

1. Надто централізований, переобтяжений структурними елементами штабний орган керує великою кількістю неоднорідних ланок.
2. Трьохланкова побудова системи МВС не є реально існуючою, бо виявлені проміжні та наступні ланки управління – міські Управління МВС України в обласних центрах і великих містах з районним розподілом, в підрозділах Державної служби охорони і в самих міськрайорганах внутрішніх справ.
3. Існує крайня неоднорідність умов функціонування міськрайорганів внутрішніх справ у зовнішньому середовищі.

Далі у цьому підрозділі даються пропозиції щодо створення науково обгрунтованого механізму побудови структури ланки, що керується, залежно від зовнішніх чинників: кількість, структура населення, ступінь його криміналізації, демографічних і міграційних процесів, які відображають оперативну обстановку в місті, районі, населеному пункті.

Визначено доцільним реформування системи і структури ОВС розпочинати з районних відділів міліції, чисельність яких не перевищує 100 співробітників шляхом зведення до мінімуму їх спеціалізації, усунення ненавантажених ланок, підвищення відповідальності співробітників, в т. ч. матеріальної, за результати роботи.

Доручити органам місцевого самоврядування, шляхом внесення відповідних змін до законодавства, фінансування органів внутрішніх справ, як і всієї бюджетної сфери адміністративного району з кількістю населення до 50 тисяч чоловік.

В усіх інших містах, населених пунктах, адміністративних районах чисельністю до 70-80 тисяч чоловік зберегти існуючу систему управління органами внутрішніх справ, прийнявши її оптимальною.

В містах, населених пунктах і адміністративних районах, кількість населення яких не перевищує 80-100 тисяч чоловік, доцільно створювати відділи внутрішніх справ для обслуговування кожних 40-50 тисяч населення.

При цьому органам місцевого самоврядування можуть бути передані функції управління такими підрозділами міліції громадської безпеки, як патрульно-постова служба, державна автомобільна інспекція з обліково-реєстраційними підрозділами, ізолятори тимчасового утримання затриманих та взятих під варту осіб, конвойні підрозділи, приймачі-розподільники для осіб, що за-

ймаються бродяжництвом, другі установи, управління якими із єдиного обласного центру є недоцільним.

Запропоновані зміни в системі і структурі міськрайорганів внутрішніх справ дозволять оптимізувати структуру, чисельність міліції, витрати на управління, наблизити органи внутрішніх справ до населення, відшукати нові джерела фінансування і матеріально-технічного забезпечення, підвищити роль і відповідальність територіальних громад за стан правопорядку.

Підрозділ 2.2. “Організаційно-штатна побудова міськрайоргану внутрішніх справ та шляхи її вдосконалення” містить дослідження штатного забезпечення, що розглядається як кількісний зміст організаційної структури ОВС. В підрозділі обстоюється теза про необхідність наукового підходу до визначення необхідної штатної чисельності особового складу органу внутрішніх справ. Крім того проаналізовано зміни відносно посилення штабної функції в міськрайорганах внутрішніх справ. На підставі аналізу типового штатного розкладу, як приклад вказано Сєверодонецький міський відділ внутрішніх справ, сформовані пропозиції відносно оптимізації штатної чисельності для забезпечення охорони громадського порядку та протидії злочинним проявам.

Було б доцільно:

1. Розтестування посад працівників охорони, створення стройового підрозділу при міськрайоргані за рахунок коштів охорони для оперативного реагування на спрацьовування засобів охоронної сигналізації; паспортної служби; групи статистики і обліку штабу; групи зв'язку; помічників слідчих;

2. Скорочення штатної чисельності розпочати з повного скорочення її некомплекту, а в міськрайорганах внутрішніх справ чисельністю до 100 співробітників скасувати галузевий розподіл;

3. В міськрайорганах внутрішніх справ чисельністю до 100 співробітників відмінити галузевий розподіл, залишивши слідуючі категорії співробітників: начальник міськрайоргану, його замісник, начальник штабу, оперуповноважені, дільничні інспектори міліції, слідчі, міліціонери. При наявності 5-7 співробітників тієї чи іншої категорії ввести посаду старшого уповноваженого, інспектора, слідчого, командира відділення для міліціонерів.

В такій ситуації збережеться керованість міськрайорганом, скоротяться зайві адміністративні посади. Усунеться дублювання функцій в службах, знизиться непотрібний документообіг, працівники будуть зайняті живою конкретною справою.

4. Ліквідувати вертикальну підпорядкованість стройових підрозділів, організувавши безпосереднє керівництво ними на рівні міст та районів з боку відповідних органів внутрішніх справ.

5. Усі сили міліції на адміністративній території міста або району підпорядкувати керівництву міськрайоргану внутрішніх справ, скасувавши різні міжрайонні підрозділи, в т.ч. підпо-

рядковані таким службам обласного апарату, як Слідче управління, Управління карного розшуку, Державної служби боротьби з економічною злочинністю та ін.

У підрозділі 2.3. *“Компетенція міськрайоргану внутрішніх справ в сфері забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю і шляхи її вдосконалення”* дістало детального розгляду поняття компетенції, як одного із основних чинників, що впливають на побудову структури міськрайорганів внутрішніх справ. Склалося так, що до об’яви Наказу № 495 МВС України від 15.06.1999р. повноваження, а, відповідно, і компетенція міськрайорганів внутрішніх справ не були визначені юридично. Разом з тим, до останнього часу не існує Положення про міськрайорган внутрішніх справ, яке визначало б його статус, як в системі МВС України, так і в цілому в системі державних органів на місцях, що виконують владні повноваження.

В Положенні про міськрайорган внутрішніх справ слід закріпити той факт, що вони виступають основною ланкою організаційної структури МВС України, яка виконує всі основні повноваження з забезпечення виконання завдань боротьби зі злочинністю і організації охорони громадського порядку. Підставою цього є те, що більш ніж 900 міськрайорганів внутрішніх справ домінують в загальній кількості суб’єктів управління, чисельність працюючих в них перевищує 75% від загальної кількості працівників міліції, а на практиці це найбільш обмежена в правах ланка в структурі управління.

Цей підрозділ також присвячений дослідженню задач і функцій управління та повноваженням конкретного органу внутрішніх справ. Запропоновано систематизувати повноваження органу внутрішніх справ в трьох групах:

- I. Управлінські повноваження.
- II. Розпорядчі повноваження.
- III. Обмежувальні повноваження.

В умовах реформування міськрайорганів внутрішніх справ України суттєво зростає роль і значення їх компетенції в сфері управління та розпорядчої діяльності.

Направленість реформування на скорочення управлінського апарату вимагає інших підходів до підготовки та здійснення управлінських рішень, підвищення ефективності системи управління.

З цією метою вважається доцільним дещо змінити структуру та чисельність працівників підрозділів міськрайорганів:

1. Розширити обов’язки, права, технічне обладнання, збільшити чисельність штатних співробітників чергових частин міськрайорганів внутрішніх справ.

За наявності 5 тисяч повідомлень на рік в чергову частину створювати штатні слідчо-оперативні бригади, які працюють на постійній основі.

На кожні наступні 3-4 тисячі повідомлень на рік створювати штатні мобільні групи негайного реагування. Ці групи, в разі необхідності, виходячи із обстановки, що склалася, підсилити слідчим, дізнавачем, експертом-техніком.

Створення таких груп дозволить підвищити ефективність реагування на заяви і повідомлення про злочини, а також підвищити повноту реєстрації.

Збільшення чисельності і технічного обладнання чергової частини, на нашу думку, слід здійснити за рахунок їх перерозподілу усереднені міськрайоргану.

2. Припинити функціональне роздрібнення всередині блоку кримінальної міліції і підсилити увагу до розвитку і закріплення зонально-лінійного принципу роботи оперативних співробітників.

При цьому працівники підрозділу кримінальної міліції закріплюються, насамперед, за територією, населенням, що на ній мешкає, об'єктами обслуговування.

На закріплених території і об'єктах вони відповідають за розкриття і попередження всіх злочинів, в т. ч. пов'язаних з незаконним обігом наркотиків, зброї, злочинами неповнолітніх.

Таке поширення компетенції міськрайорганів в галузі розпорядчих повноважень дозволить підвищити відповідальність конкретних посадових осіб міліції щодо забезпечення правопорядку на території.

3. Враховуючи міжрегіональний характер незаконного обігу наркотиків, поширення обігу важких наркотиків, вважається доцільним спеціалізацію в цій сфері здійснити в блоці міліції по боротьбі з організованою злочинністю, поклавши на неї координацію всієї цієї роботи.

Розділ III “Організаційно-правові проблеми реформування міськрайорганів внутрішніх справ” містить детальний аналіз правових основ реформування міськрайорганів внутрішніх справ, соціально-економічних передумов цього процесу, визначає існуючі проблеми, накреслює основні шляхи їх вирішення та подає сучасну модель міськрайорганів внутрішніх справ, як результат їх реформування, складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 3.1. “Правові основи реформування міськрайорганів внутрішніх справ” проводиться дослідження конституційних принципів реформування органів внутрішніх справ, створена методологія аналізу правових основ реформування, визначені основні завдання міськрайорганів внутрішніх справ у зв'язку з розподілом державної влади в Україні на законодавчу, виконавчу і судову.

Висловлюються пропозиції щодо змін в ст. 10 та доповнень ст. 11”а” Закону України “Про міліцію”, компетенції міліції в частині реалізації судових актів: в п. 5 ст. 11 Закону України “Про міліцію” передбачити право міліції затримувати та утримувати в спеціально відведених для цього приміщеннях – терміном до 24 годин – осіб, у відношенні яких винесена постанова судді про доставлення їх до суду приводом.

Відповідних змін потребує і “Інструкція про порядок виконання постанов прокурорів, суддів, органів дізнання і ухвал суддів про привід підозрюваних, підсудних, свідків і потерпілих”, затверджена наказом МВС України № 864 від 28 грудня 1995р.

Висловлюється необхідність введення в штати міськрайорганів внутрішніх справ працівників судової міліції, відпрацювання точної та чіткої процедури реалізації відшкодування збитків громадянам в результаті законних дій співробітників міліції при виконанні службових завдань. З цією метою необхідно було б видати спеціальний нормативний акт, який має регулювати такі правовідносини.

В результаті досліджень виявлені також існуючі протиріччя між Європейською Хартією про місцеве самоврядування та Законом України “Про місцеве самоврядування” та доцільність переведення співробітників громадської безпеки на утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів (як це зроблено в м. Сєвєродонецьку Луганської області).

В ході досліджень автор дійшов висновку, що невідкладним питанням у ході процесу реформування міськрайорганів внутрішніх справ є створення правової бази для повноцінного запровадження в Україні такої форми судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади, як адміністративна юстиція.

У підрозділі 3.2. “Соціально-економічні передумови реформування міськрайорганів внутрішніх справ” приведена вичерпна характеристика головних чинників, що впливають на здійснення функцій міськрайорганів внутрішніх справ в сучасних умовах:

- реальна економічна та соціальна політика урядів піддавалась значним коливанням, були відсутні чіткі орієнтири та її мета;
- становлення України як суверенної держави потребувало створення нової інфраструктури органів державного управління, яка відповідала б специфіці завдань економічного і соціального розвитку суверенної, демократичної, правової та соціальної держави;

Було встановлено також, що економічні та соціальні умови в країні значною мірою впливають на здійснення допоміжних функцій міськрайвідділів внутрішніх справ: на роботу з особовим складом міліції; на матеріальне забезпечення діяльності; на фінансування; на юридичне та документальне забезпечення діяльності; на організацію зв'язків з громадськістю.

Ринкові економічні відношення, ускладнення взаємних зв'язків, обмеження бюджетного фінансування, розширення місцевого самоврядування, - передумови до децентралізації управління і не терпить надмірної концентрації влади в процесі управління. Пропонуємо передати у відання керівництва міськрайорганів внутрішніх справ функції призначення, переміщення і звільнення кадрів, крім керівних і крім присвоєння чергових спеціальних звань. Також необхідне впровадження автоматизованих банків даних та передачі кадрової інформації по каналах корпоративної електронної пошти.

Потребує розширення фінансова та господарча самостійність міськрайорганів внутрішніх справ на підставі використання децентралізованих, позабюджетних, додаткових джерел фінансування, створення і розвитку юридичного та документального обслуговування міськрайорганів внутрішніх справ з метою зменшення негативних наслідків суб'єктивних рішень та судових позовів.

Як важливий фактор підвищення авторитету в суспільстві і ефективності всієї роботи міськрайоргану внутрішніх справ виступає посилення зв'язку з громадськістю та населенням.

У підрозділі 3.3. *“Шляхи формування нового обличчя міськрайорганів внутрішніх справ у демократичному суспільстві”* пропонується нова модель міськрайоргану внутрішніх справ в сучасних умовах правової реформи, визначаються два аспекти її побудови: організаційно-методологічний та структурний.

Існує нагальна необхідність змін в організації роботи штабу міськрайоргану внутрішніх справ, уточнення його функцій, виведення з підпорядкування йому чергової частини та покладення додаткових обов'язків зі збору та передачі до вищих органів інформації про роботу галузевих служб, трансформування його в підрозділ, так званий “мозковий центр”, міськрайоргану. Необхідно переглянути розподіл обов'язків між співробітниками чергової частини з метою розвантаження оперативного чергового від безпосередніх функцій та надати черговій частині статус самостійного підрозділу.

Запропонована зміна принципу роботи блоку кримінальної міліції, підкреслена роль і місце дільничного інспектора у встановленні партнерських відносин між міліцією та населенням, внесені конкретні пропозиції до організації роботи патрульно-постової служби, визначені основні недоліки у роботі ППСМ та накреслені шляхи їх усунення. Автор зазначає, що складовою успіху процесу реформування органів внутрішніх справ є організація першопочаткової підготовки кандидатів на службу в ППСМ та приводить конкретні пропозиції щодо її поліпшення, визначає кінцевий етап її реорганізації.

В дисертації приведено розроблену модель міськрайоргану внутрішніх справ. В результаті наведеної структурної перебудови чисельність персоналу не збільшиться.

У **висновках** здобувач сконцентрував увагу на головних положеннях дисертації, визначивши таким чином значущість результатів дослідження для теорії та практики процесу реформування органів внутрішніх справ України в умовах правової реформи. Окрім того, підсумовуються пропозиції по вдосконаленню діючого законодавства.

Пропозиції.

1. Абзац 12 ст. 7 Закону України “Про міліцію” доцільно було б доповнити словами: “Начальники місцевої міліції призначаються на посади і звільняються з них начальниками Управ-

лінь МВС України в областях, ГУ МВС України в Криму, містах Києві та Севастополі за поданнями органів місцевого самоврядування”.

2. Другий абзац ст. 6 Закону України “Про міліцію” доцільно викласти так: “Органи місцевого самоврядування можуть фінансувати та організовувати роботу підрозділів і співробітників місцевої міліції у складі служб патрульно-постової та дорожньо-патрульної, дорожньої безпеки, дільничних інспекторів поліції, ізоляторів тимчасового тримання затриманих та взятих під варту осіб, приймальників-розподільників для осіб, які займаються бродяжництвом”.

3. У наявній редакції Закону України “Про міліцію” відсутнє право міліції на затримання та утримання в приймальниках-розподільниках для неповнолітніх осіб віком від 11 до 18 років, які вчинили правопорушення до досягнення віку, з якого за такі діяння особи підлягають кримінальній відповідальності, якщо є потреба негайно ізолювати їх (за постановою органу дізнання, слідчого, санкціонованого прокурором, або за постановою суду), незважаючи на те, що це положення в такій редакції представлене в ст. 7 абзац 2 Закону України “Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх”.

Це положення представлено у вказаному Законі України як право приймальників-розподільників для неповнолітніх органів внутрішніх справ України.

Доцільно п. 5 ст. 11 Закону України “Про міліцію” в абзаці 4 після слів “...до влаштування у встановленому порядку” поставити крапку. Все інше викласти у наступній редакції: “Неповнолітніх, які вчинили суспільно небезпечні діяння і не досягли віку, з якого настає кримінальна відповідальність, - до передачі їх законним представникам або направлення у приймальники-розподільники, але не більш як на 8 годин, у випадку, якщо є необхідність негайно ізолювати їх (за постановою органа дізнання, слідчого, санкціонованою прокурором або за постановою суду) в приймальники-розподільники для неповнолітніх і утримувати там до розгляду кримінальної справи у суді”.

Список опублікованих праць:

1. Служба виконання покарань, не пов’язаних з позбавленням волі / Адміністративна діяльність. Частина особлива: Підручник // За заг. ред. проф. О. М. Бандурки. – Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ, “Єспада”, 2000. – С. 294-300.

2. Фролов М. Ю. Міліція місцевого самоврядування (муніципальна міліція: проблеми, перспективи розвитку) // Вісник Університету внутрішніх справ. – Х., 1999. - Вип 9. – С. 282-285.

3. Фролов М. Ю. Реформування органів внутрішніх справ: шляхи реалізації // Вісник Запорізького юридичного інституту. – Запоріжжя, 2000. - № 2. – С. 40-48.

4. Фролов М. Ю. Компетенція міськрайвідділу внутрішніх справ у сфері охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю та шляхи її вдосконалення.// Вісник ЛІВС МВС України Спеціальний випуск.-Луганськ: РВВ ЛІВС, 2000.- С.135-139.

АНОТАЦІЇ

Фролов М.Ю. Міськрайоргани внутрішніх справ в умовах правової реформи. – *Рукопис.*

Дисертація на здобуття вченого ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. – Національний університет внутрішніх справ МВС України, м. Харків, 2001р.

Дисертація присвячена питанням реформування міськрайорганів внутрішніх справ і вирішенню проблеми створення їх сучасної моделі.

В дисертації надана характеристика сучасного стану системи управління органами внутрішніх справ в Україні у зв'язку з їх компетенцією та завданнями. Особлива увага приділяється правовим засадам реформування у зв'язку з поширенням прав органів місцевого самоврядування щодо організації та фінансування діяльності міліції, реалізацією конституційних положень про пріоритет прав і свобод людини і громадянина, розподілом державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, з формуванням системи досудового слідства.

В дисертації робляться висновки про необхідність вдосконалення Закону України “Про міліцію”, існуючої нормативної бази МВС України, що стосується управління міськрайорганами внутрішніх справ. Визначені шляхи, форми і методи організації виконання оперативно-службових завдань в умовах реформування державних органів та розвитку ринкових відносин у суспільстві.

Ключові слова: адміністративна реформа, управління міськрайорганами внутрішніх справ, структура і система органів внутрішніх справ, місцева міліція, децентралізація, права і свободи людини і громадянина.

Фролов М.Ю. Горрайорганы внутренних дел в условиях правовой реформы. – *Рукопись.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право. – Национальный университет внутренних дел МВД Украины, г. Харьков, 2001 г.

Диссертация посвящена вопросам реформирования горрайорганов внутренних дел и решению проблемы создания их современной модели.

Реформирование органов внутренних дел рассматривается как составная часть административной реформы в Украине в целом. Очерчены социально-экономические предпосылки формирования нового облика горрайорганов внутренних дел.

В диссертации дана характеристика современного состояния системы управления органами внутренних дел в Украине в связи с их компетенцией и задачами. Особое внимание уделяется

правовым основам реформирования в связи с расширением прав органов местного самоуправления по организации и финансированию деятельности милиции, реализацией конституционных положений о приоритете прав и свобод человека и гражданина, разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, с формированием системы досудебного следствия. В диссертации делаются выводы о необходимости совершенствования Закона Украины “О милиции”, других Законов Украины которые составляют основную правовую базу осуществления непосредственной деятельности органов внутренних дел Украины. Также делаются конкретные предложения по совершенствованию существующей ведомственной нормативной базы МВД Украины по управлению горрайорганами внутренних дел.

Особое внимание уделено вопросам реструктуризации строевых подразделений органов внутренних дел. Проведен детальный анализ структуры оперативных подразделений органов внутренних дел Украины. Выделены факторы влияющие на эффективность деятельности органов внутренних дел, определена система качественно новых критериев деятельности этих органов.

Определены пути, формы и методы организации исполнения оперативно-служебных задач в условиях реформирования государственных органов и развития рыночных отношений в обществе.

Ключевые слова: административная реформа, управление горрайорганами внутренних дел, структура и система органов внутренних дел, местная милиция, децентрализация, права и свободы человека и гражданина.

Frolov M.Yu. Local Law Enforcement Bodies Under Condition of Law Reform. -*Manuscript*.

Dissertation for Candidate Degree in Law by Specialty 12.00.07 - Theory of Management, Administrative Law and Process, Financial Law - National University of Internal Affairs - Kharkiv, 2001.

The dissertation is devoted to issues how to reform local law enforcement bodies and to work out a prospective ones' model.

Reform of law enforcement bodies is considered as a component of current administrative reform in Ukraine. Some social and economic preconditions of new local law enforcement body's form are outlined.

Law enforcement bodies control system is characterized in connection with their competence and tasks in the dissertation. Special attention is paid to law base of the reform in connection with the local administrations' rights widening to direct and support financially the militia activity, realization of constitutional statements about priority of human rights and freedoms, separation of the state power to legislative, executive and juridical branches, including rising of pre-court investigation system. Conclusions about necessity of further development of a Ukrainian law "About Militia" and current normative base by means of which Ukrainian Ministry of Internal Affairs rules the low enforcement

bodies' activity are done. Ways, forms and methods to organize realization of operative and special militia tasks under condition of the state bodies reform and rising of market relations in today Ukrainian society are determined.

Key words: administrative and law reform in Ukrainian, reform of law enforcement bodies, local militia.