

УДК 351.741(477)

Ю.О. ЗАГУМЕННА, Харківський національний університет внутрішніх справ

СИСТЕМА ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ: ПРИНЦИПИ ТА НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Ключові слова: органи внутрішніх справ

Процес розбудови України як демократичної, правової, соціальної держави характеризується тим, що одним із пріоритетних завдань її внутрішньої політики є ефективний захист прав і свобод людини та громадянина. У контексті європейської інтеграції України це завдання набуває значення стратегічної мети та вимагає від держави переходу на західноєвропейські стандарти у діяльності правоохоронних органів загалом та поліції (міліції) зокрема. Але подальша розбудова нашої держави пов'язана з вирішенням складних політичних, економічних, соціальних і правових проблем. Однією з таких проблем є реорганізація державної влади, вдосконалення системи і структури органів, які її представляють.

Для формування і життєдіяльності громадянського суспільства першочергове значення мають питання права і правового регулювання [1], тому що, по-перше, держава своє основне завдання в період формування громадянського суспільства може виконати, тільки спираючись на правові інститути, за допомогою правового регулювання. По-друге, саме за допомогою права встановлюються ті обов'язкові для всіх правила поведінки, які забезпечують стабільне існування і розвиток відносин у громадянському суспільстві. Відповідно і право повинно мати свої особливі ознаки.

Одним із таких інститутів, без функціонування якого нормальна життєдіяльність суспільства неможлива, є органи внутрішніх справ. Умови громадянського суспільства потребують переусвідомлення багатьох аспектів

їх роботи. Перш за все, це стосується визначення соціально-правового статусу органів внутрішніх справ, основною рисою яких стає увага до особистого інтересу людини, як до загального. Категорія інтересу в даному випадку розглядається ширше і глибше, ніж юридична категорія, на рівні соціології – як форма прояву потреби, яка забезпечує спрямованість особистості на усвідомлення мети діяльності. Саме на забезпеченні особі можливостей задоволення своїх потреб будується концепція громадянського суспільства. Стає зрозумілим, чому основною відзнакою статусу органів внутрішніх справ в громадянському суспільстві є забезпечення уваги саме до особистого інтересу людини.

Проблеми соціально-правового статусу органів внутрішніх справ як інституту держави потребують окремого дослідження, особливо враховуючи ті зміни, які відбуваються в суспільстві. Невирішеність соціально-правового статусу органів внутрішніх справ України можна бачити на ряді прикладів: в Конституції України [2] немає окремого розділу про органи правопорядку; досі не прийнятий закон «Про органи внутрішніх справ України». Виходячи з цього, є потреба в проведенні порівняльного аналізу існуючого і необхідного статусу органів внутрішніх справ в державі. На основі цього необхідно вдосконалити проект Закону України «Про органи внутрішніх справ», який покликаний закріпити соціальний статус цього державного органу.

Соціальний статус інституту в суспільстві – це його соціально-економічне, політико-правове становище, яке схвалюється громадською думкою. Соціальний статус проявляється в правах та обов'язках соціально-професійних груп людей, які уповноважені виконувати обсяг завдань та функцій даного інституту [1, с.37–39].

Безсумнівно, що статус інституту не може бути визначений довільно, бо він задовольняє окремі суспільні та особисті потреби. Зі зміною умов життєдіяльності людей змінюється і зміст потреб суспільства, групи, особистості, а як наслідок – змінюються вимоги до інсти-

тутів. Коли складається ситуація, що соціальні потреби, які з'явилися за нових умов, не знаходять адекватного відображення в структурі або функціях діючого інституту, то цей процес має назву деінституалізація. Деінституалізація має два прояви – зовнішній і внутрішній. Зовні це має прояв в тому, що органи інституту відчувають постійний брак професійних кадрів, матеріальних ресурсів, організаційних перетворень тощо. У змістовному плані деінституалізація виявляється у невизначеності цілі, невизначеності функцій, зменшенні соціального престижу даного виду професійної діяльності, падінні авторитету органів інституту.

Практика діяльності органів внутрішніх справ України показує, що деінституалізація – це цілком природний процес. Але він не повинен проходити стихійно, неконтрольовано. Тому важливо, щоб процес відмирання окремих структур та функцій був цілеспрямованим, керованим і базувався на ґрунтовних наукових засадах. Ось чому на сьогодні в країнах, де відбувається перебудова міліції (озброєного війська) в поліцію (захисника законних прав людини і громадського порядку) велика увага приділяється концептуальним підходам, загальним принципам побудови органів внутрішніх справ відповідно до умов громадянського суспільства і правової держави [3, с.7–26]. Розробці концепції реформування перебуває ретельний аналіз політичних, соціально-економічних, демографічних, технологічних та інших факторів життя нашого суспільства і підготовка прогнозу його розвитку на найближчі роки. Разом з формулюванням стратегічних напрямків перетворень, можна висловити ряд пропозицій, здійснення яких дозволить, з одного боку, поліпшити організацію та діяльність міліції і органів внутрішніх справ у цілому, а з іншого – буде служити першими кроками на шляху реформи.

Слід визнати питання про перейменування міліції в поліцію. Слово «міліція» (від лат. *militia* – воїнство), вживається для позначення добровільних озброєних формувань. В усіх державах сучасного світу для позначення ор-

ганів охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю, які діють на професійній основі, вживається термін «поліція», під цією назвою здійснюється міжнародне співробітництво по боротьбі зі злочинністю.

При визначенні основних рис нової поліції треба виходити з її соціального призначення. 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.108].

Конституція України створила вихідні правові передумови для подальшої розбудови державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, стимулювало розвиток місцевого самоврядування в Україні.

Розпочатий на конституційних засадах процес державотворення в Україні потребує чіткого визначення місця правоохоронної діяльності в системі державної влади і, відтак, місця та ролі правоохоронних органів у системі органів державної влади та місцевого самоврядування.

Вирішення цієї проблеми пов'язане з певними труднощами. По-перше, відсутнє конституційне закріплення поняття і системи правоохоронних органів. У ст.17 Конституції України зокрема сказано: «Забезпечення державної безпеки й захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом» [2]. Але як і в усіх попередніх конституціях немає чіткого визначення терміну «правоохоронні органи». По-друге, конституційне закріплення принципу розподілу влад, який передбачає наділення їх засобами стримувань і противаг, розводить державно-владні інституції, які традиційно відносять до правоохоронних органів, до різних гілок влади, що потребує переосмислення старих підходів до визначення їх функцій та напрямів взаємодії з іншими владними структурами. Також на принципово нових конституційних засадах має функціонувати і судова влада.

По-третє, практично відсутня і потребує розбудови система правоохоронних органів регіонального рівня, яка б функціонувала в межах місцевого самоврядування. Крім того, існуюча на сьогодні в Україні система державних правоохоронних органів є недосконалою як за структурою, так і функціонально. Існує проблема з відсутністю законодавчого визначення поняття правоохоронного органу та ознак, за якими той чи інший новостворений підрозділ міг би належати до цієї категорії. Реалізація цього на практиці потребує відповіді на деякі питання: які саме органи мають бути охоплені цією системою? Чи тільки традиційні (суд, прокуратура, МВС, СБУ та ін.), чи й нові, такі як Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю, податкові адміністрації, які є в усіх областях, митниці та ін.

По друге – чи може охоплювати зазначена система існуючі нині численні недержавні об'єднання, діяльність яких спрямована начебто на підтримання правоохоронної діяльності? Маються на увазі спілки юристів, суддів, адвокатів, практичних юристів, спілки ветеранів МВС і СБУ, добровільні громадські підрозділи типу та подібні формування, які, на перший погляд, не завжди обґрунтовано та правомірно у межах чинного законодавства перебирають на себе правоохоронні функції.

Одне з центральних місць у різноманітній та багатоплановій діяльності держави займає виконання завдань із забезпечення правопорядку та законності, захисту прав і свобод людини, охорони прав і законних інтересів державних та недержавних організацій, боротьбі зі злочинами та іншими правопорушеннями. До певної міри умовно, цей різновид державної діяльності в юридичному ужитку отримав найменування «правоохоронна діяльність», її сутність як правової діяльності полягає у правозастосуванні з метою охорони права, а найбільш поширеною ситуацією є реалізація правових норм, яка полягає в практичному здійсненні уповноваженою юридичною чи фізичною особою певних правозначущих дій або утриманні від вчинків, за-

боронених правовими нормами. З іншого боку, правоохоронну діяльність припустимо розглядати як різновид виконавчо-розпорядчої діяльності відповідних органів державної виконавчої влади, що виконує передусім охоронну, виховну та певною мірою регулятивну функції.

Отже, правоохоронною є така владна діяльність, яка здійснюється уповноваженими державою органами на підставі закону і у встановленому ним порядку з метою охорони й захисту прав та законних інтересів громадян, державних і громадських формувань шляхом застосування правових заходів впливу. Правоохоронна діяльність є різновидом правозастосовчої діяльності, яку здійснюють усі державні органи та посадові особи в межах своєї компетенції. Правоохоронні органи становлять певним чином відокремлену за ознакою професійної належності самостійну групу органів держави, що мають чітко визначені завдання, які полягають або у поновленні порушеного права, або у покаранні правопорушника, коли поновити порушене право неможливо, або у поновленні порушеного права та покаранні винного одночасно, коли є можливість відшкодувати порушене право, але правопорушник заслуговує на покарання. Вирішуючи ці завдання, правоохоронні органи захищають життя, здоров'я, майно громадян, власність, державу та її інститути, природне середовище та ін.

Діяльність правоохоронних органів характеризується специфічними рисами, реалізація яких покликана забезпечувати повноту, всебічність та об'єктивність їх висновків і рішень.

Відповідні державні органи, серед яких чільне місце посідають правоохоронні органи та інші повноважні суб'єкти, діючи в межах своєї компетенції, забезпечують захист суспільних відносин, що складаються у сфері державного управління, ведуть боротьбу з правопорушеннями та злочинами. Головним змістом їх діяльності є розгляд справ стосовно адміністративних правопорушень або кримінальних злочинів й прийняття за ними відповідних правових рішень згідно із законодавчо

закріпленими повноваженнями. Це визначає дві головні правові форми правоохоронної діяльності: кримінально-правова та адміністративно-правова юрисдикції.

Звідси випливає, що правоохоронна діяльність є різновидом державної діяльності, що здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу. Вона виявляється в протидії виникненню та розвитку протиправних вчинків (провин і злочинів), нейтралізації та ліквідації шкідливого впливу (наслідків), правовій оцінці скоєного, забезпеченні відповідного соціального результату тощо, що базується на примусі.

Правоохоронна діяльність – це досить складний і суперечливий феномен і вид юридичної діяльності, що певною мірою визначається рівнем розвитку суспільства, рівнем свідомості і правосвідомості людини, змістом і характером її правових переконань.

Поліпшення правоохоронної діяльності може і повинно відбуватися на основі вдосконалення її законодавчої та матеріальної бази. Однак саме вдосконалення можливе лише на основі уявлення про ті реальні процеси, що відбуваються в правоохоронній діяльності. Роль і значення правоохоронної діяльності у житті сучасного суспільства та кожної людини настільки великі та очевидні, що її досить природно розглядати або як особливий вид юридичної і державно-правової діяльності (правове регулювання), або як функцію держави. Для правової держави правоохоронна діяльність є однією з головних функцій, що забезпечує реальність та гарантування прав суб'єктів.

Залучення широких верств населення до правоохоронної діяльності закономірно і справедливо розглядається як важливе русло участі громадян в управлінні справами суспільства й держави, один із основних факторів конституційного режиму, ролі законів, посилення механізму підтримання правопорядку на основі розвитку народовладдя. Спільна діяльність міліції та об'єднань громадян, які беруть участь у боротьбі з правопорушення-

ми та охороні громадського порядку, формує у свідомості населення України необхідність рахуватися з загальними інтересами, шанобливо ставитися до правових приписів, з гідністю виконувати свої громадянські обов'язки.

У системі виконавчої влади Міністерство внутрішніх справ України з підпорядкованими йому органами є центральною ланкою забезпечення внутрішньої політики, безпеки суспільства і громадського спокою в державі, в основі якої – попередження злочинності та боротьба з нею, особливо з організованими її формами та корупцією; тому воно переорієнтовує свою діяльність на забезпечення внутрішньої безпеки держави, насамперед, захист прав і свобод людини, яка є основним об'єктом уваги з боку діяльності органів внутрішніх справ і держави в цілому.

З цією метою в Україні проводиться широкомасштабна адміністративна реформа, невід'ємною складовою якої є реформування системи державної служби і служби в органах внутрішніх справ, а саме: вдосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби.

Необхідно розпочати процес децентралізації міліції, з тим щоб було створено сильну муніципальну міліцію (поліцію), яка б забезпечувала громадську безпеку і боротьбу з більшістю видів злочинів. У такому випадку за Міністерством внутрішніх справ залишилися б питання визначення загальних напрямків правоохоронної політики, основних засад кадрової роботи, координації діяльності місцевих органів внутрішніх справ, боротьби з організованою злочинністю міжрегіонального характеру тощо. Все це дозволить встановити партнерські стосунки між органами внутрішніх справ (поліцією) і суспільством, поставити їх під дійовий демократичний контроль, використати можливості місцевих органів влади і самоврядування для поліпшення матеріально-технічного забезпечення органів поліції, соціального становища її службовців. Для проведення такої реорганізації треба вне-

сти відповідні зміни до чинного законодавства.

Розробка критеріїв оцінки надання державних послуг фізичним і юридичним особам, принципи взаємодії органів внутрішніх справ і їх посадових осіб з громадськістю та громадянами, запровадити принципово новий тип взаємовідносин між громадянами й правоохоронними органами, в основу яких покласти пріоритет прав і свобод людини, повагу до особистості, високу культуру спілкування. За такими обставинами виникла необхідність вивчення основних напрямів здійснення реформування як всієї системи органів виконавчої влади та державного управління. «Система МВС України потребує докорінного реформування» – це твердження було покладено міністром внутрішніх справ країни генерал-майором міліції Анатолієм Могильовим в основу робочого засідання колегії Головного управління МСВ України в АР Крим («Міліція України», 05.06.2010).

У ході реформування системи органів внутрішніх справ необхідно здійснити комплекс заходів, спрямованих на підвищення адміністративної культури співробітників органів внутрішніх справ та вдосконалення управлінської діяльності, а також поліпшення громадської думки про міліцію. З цією метою слід удосконалювати навчання як безпосередньо за місцем служби, так і в закладах, що займаються підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації кадрів, регулярно проводити вивчення думки населення щодо якості та ефективності роботи органів внутрішніх справ та їх керівників.

Існуюча в Україні система правоохоронних органів потребує певної реорганізації, її слід здійснювати на підставі науково обгрунтованої державної концепції або програми судово-правової реформи.

У межах цього документа має бути визначене відповідне коло питань, пов'язаних з перебудовою системи правоохоронних органів у процесі державотворення, а саме:

– поняття правоохоронної діяльності та її місце в системі державної влади й місцевого самоврядування;

– основні засади правоохоронної діяльності та її рівні, коло суб'єктів та об'єктів впливу;

– засади, на яких здійснюється залучення до цієї діяльності недержавних органів, громадських формувань і окремих осіб;

– засади, на яких здійснюється взаємодія та координація правоохоронних органів;

– правове, організаційне, методичне й матеріальне забезпечення діяльності правоохоронних органів, включаючи підготовку кадрів та підвищення їх кваліфікації.

Особливої уваги в межах цієї програми (концепції) потребує реорганізація діяльності органів внутрішніх справ як найчисленнішої ланки в системі правоохоронних органів. Вони не тільки в організаційному, але й у функціональному плані посідають найважливіше місце в системі правоохоронних органів. Понад 80 % злочинів, що фіксуються у кримінальній статистиці, складають злочини, які виявляються та розслідуються органами внутрішніх справ.

Існуюча система органів внутрішніх справ і структура МВС України потребує суттєвих змін, які випливають з Конституції та обумовлюються прийняттям низки законів України.

Ускладнює процес реформування органів внутрішніх справ, крім зазначених чинників, ще й економічна нестабільність у державі, що тягне за собою хронічну відсутність коштів, складне кадрове та матеріально-технічне забезпечення діяльності органів.

Враховуючи, що за новою Конституцією в Україні мають існувати два рівні влад – державна та місцева, то систему органів внутрішніх справ доцільно реформувати відповідно до цих рівнів.

На першому рівні функціонують підрозділи міліції (поліції) органів місцевого самоврядування, які утворюються відповідними місцевими радами. До них мають належати районні й міські відділи та міські УВС. Ці підрозділи утримуються за рахунок місцевого бюджету і утворюються за такою схемою:

а) районні відділи в містах і міські УВС утворюються рішеннями міської ради за погодженням з УВС області і безпосередньо

підпорядковуються виконавчому органу ради. При цьому з районних відділів мають бути виведені й передані до УВС підрозділи попереднього слідства, карного розшуку, боротьби з економічною злочинністю та ряд інших. На рівні району доцільно залишити лише ті підрозділи, діяльність яких безпосередньо пов'язана із забезпеченням функціонування органів місцевого самоврядування;

б) районні відділи у сільській місцевості створюються рішенням ради за поданням голови відповідної державної адміністрації, яке узгоджується з УВС області.

У системі МВС України доцільне функціонування територіальних підрозділів прямого підпорядкування. Вони повинні мати міжрегіональний характер і бути підзвітними тільки центральним органам виконавчої влади. До таких органів слід віднести підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю, по боротьбі з нелегальною міграцією, підрозділи органів внутрішніх справ на транспорті, вищі навчальні заклади МВС та ін.

Функціональні зв'язки між органами внутрішніх справ – як одним з правоохоронних органів державної виконавчої влади спеціальної компетенції, що діють на рівні певних адміністративно-територіальних утворень, та органами й посадовими особами місцевого самоврядування у сфері їх спільної діяльності, зокрема з реалізації покладених на них повноважень щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, можна визначити: по-перше, за характером підстав виникнення взаємовідносин між ними – як регламентовану чинним законодавством; по-друге, за способом реалізації окремих спільних завдань - як спільну; по-третє, за характером зв'язків як безпосередню, тобто не опосередковану, двосуб'єктну (як цілісних систем); по-четверте, за характером функцій, змістом завдань, які виконуються ними в ході взаємодії, – взаємодію суб'єктів, які виконують різні функції.

Поряд із структурною перебудовою органів внутрішніх справ мають відбуватися і функціональні зміни в їх діяльності. У цьому

аспекті особливої уваги й нового осмислення потребує профілактична функція органів внутрішніх справ як найгуманніший засіб боротьби зі злочинністю. Актуальність цього напрямку діяльності органів внутрішніх справ обумовлюється конституційним закріпленням обов'язку держави та органів місцевого самоврядування створювати належні умови для реалізації конституційних прав і свобод особи та захисту їх від злочинних посягань.

Оснovoю діяльності місцевої міліції (поліції) має становити програма профілактики правопорушень і злочинів, яка має базуватись на основі реальних бюджетів, аналізу криміногенної обстановки, соціально-економічних факторів та існуючих сил і засобів за безпосередньої ініціативи місцевих органів влади та самоврядування. У той же час місцева міліція громадської безпеки повинна мати свою сферу діяльності та специфічну програму дій, спрямовану в кінцевому результаті на підвищення авторитету міліції в суспільстві. Зокрема, пропонується в системі загальної профілактики правопорушень і злочинів мати можливість постійного звернення міліції до населення по радіо, телебаченню, у пресі. Другим напрямком діяльності міліції (поліції) мають стати виявлення неблагополучних, неповних сімей, діти яких, як свідчить практика, поповнюють категорію правопорушників.

Третім напрямком діяльності міліції є виявлення й виправлення поведінки громадян, які відбули термін кримінального покарання. В цьому разі виникають питання як порядку проживання, так і житла. А це може бути вирішене тільки на місцевому рівні як один із напрямків соціальної програми регіону.

Таким чином, слід відзначити, що, незважаючи на всі негаразди в суспільстві й державі, між органами внутрішніх справ і населенням зростає взаємна довіра, формуються канали зв'язків між окремими підрозділами та службами міліції і громадськістю. Насамперед це стосується відходу від принципу централізації до формування муніципальної міліції. Створення муніципальної міліції підвищить ефективність роботи підрозділів та

органів внутрішніх справ завдяки конкретизації діяльності підрозділів громадської безпеки на всіх рівнях.

У якості органів, які б здійснювали науково-методичне забезпечення й узагальнення досвіду практичної роботи з профілактики злочинів у системі МВС, мають функціонувати декілька міжрегіональних науково-методичних кримінологічних центрів.

В демократичній, соціальній, правовій державі, на шляху до створення якої знаходиться Україна, важливого значення набуває функція соціальної допомоги населенню з боку органів внутрішніх справ, за умов суворого дотримання законності, викоренення фактів грубого, бездушного та неухважного ставлення працівників міліції до громадян, широкої гласності суспільних дій міліції, прозорості профілактичних заходів, співробітництва із засобами масової інформації.

Підвищенню престижу органів внутрішніх

справ сприятиме реалізація функції соціальної допомоги населенню, тобто надання морально-психологічної допомоги жертвам злочинів, сім'ям загиблих внаслідок злочинів; встановлення й підтримання добрих взаємовідносин з громадськими формуваннями; надання консультацій населенню з правових питань.

ЛІТЕРАТУРА

1. Нерсесянц В. С. Філософія права : учебник / Нерсесянц В. С. – М. : Изд. группа ИНФРА, 1997.
2. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – С. 141.
3. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.

Загуменна Ю. О. Система органів внутрішніх справ України: принципи та напрямки удосконалення / Ю. О. Загуменна // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 372–378 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11zjotpu.pdf>

Досліджено принципи та основні напрямки удосконалення системи органів внутрішніх справ України, в залежності від політичної та економічної ситуації в країні.

Загуменная Ю.А. Система органов внутренних дел Украины: принципы и направления усовершенствования

Исследованы принципы и основные направления усовершенствования системы органов внутренних дел Украины в зависимости от политической и экономической ситуации в стране.

Zagumennaja JU.A. System of Law-Enforcement Bodies of Ukraine: Principles and Improvement Directions

Principles and the basic directions of improvement of system of law-enforcement bodies of Ukraine depending on a political and economic situation in the country are investigated.