

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

ГЛУХОВЕРЯ В. А.,
кандидат юридичних наук, ректор
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95

**ОКРЕМІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ
СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ**

Наукова стаття присвячена необхідності дослідження сутності та особливостей реформування системи органів внутрішніх справ на сучасному етапі. Розглядаються особливості поліцейської діяльності в системі органів внутрішніх справ та діяльність структурних підрозділів поліції по забезпеченню громадського порядку. Акцентується увага на виокремленні проблемних аспектів реформування системи органів внутрішніх справ із пропозицією оптимальних шляхів їх вирішення.

Ключові слова: органи внутрішніх справ, Національна поліція, поліцейська діяльність, система, структура, громадський порядок та безпека.

Научная статья посвящена необходимости исследования сущности и особенностей реформирования системы органов внутренних дел на современном этапе. Рассматриваются особенности полицейской деятельности в системе органов внутренних дел и деятельность структурных подразделений полиции по обеспечению общественного порядка. Акцентируется внимание на выделении проблемных аспектов реформирования системы органов внутренних дел с предложением оптимальных путей их решения.

Ключевые слова: органы внутренних дел, Национальная полиция, полицейская деятельность, система, структура, общественный порядок и безопасность.

The article focuses on necessity of research of essence and features of reforming of system of internal Affairs bodies at present stage. Discusses features of policing in system of internal Affairs bodies and activity of structural subdivisions of police in maintaining public order. The focus is on highlighting problematic aspects of reform of system of bodies of internal Affairs with a proposal of optimal ways of their solution.

Key words: bodies of internal affairs, national police, policing, system, structure, public order and safety.

Вступ. Необхідність реалізації об'єктивно існуючих потреб українського суспільства детермінує проведення системних трансформацій, важливою складовою яких є реформування правоохоронних органів у відповідності до чинних загальнодемократичних стандартів.

Донедавна важливою складовою правоохоронної системи нашої держави була міліція України, на яку законодавством покладалися широкі функції та серйозні завдання у сфері громадського порядку та боротьби із злочинністю.



Сьоме листопада 2015 року у сучасній історії Української держави можна вважати епохальним днем, бо саме з цієї дати основні підрозділи міліції почали трансформуватися у нові поліцейські структури, і саме головне – розпочалася спроба реалізації головної стратегічної мети реформування вітчизняних органів внутрішніх справ – зміни філософії їх організації та діяльності, що повинна базуватися на впровадженні нової парадигми, сутність якої зводиться до переходу від застарілої і вузької репресивно-каральної концепції до сучасної й широкої доктрини поліцейського обслуговування, що впроваджена і діє у розвинутих демократичних країнах Європи.

Розв'язанню проблем реформування органів внутрішніх справ були присвячені праці В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, О.О. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.М. Бевзенка, С.М. Гусарова, І.П. Голосніченка, О.В. Негодченка, В.О. Заросила, Т.П. Мінки, В.К. Колпакова, Р.А. Калюжного, А.Т. Комзюка, Т.О. Коломоєць, М.В. Корнієнка та ін.

Роботи цих науковців мають значну наукову та практичну цінність, однак процес реформування на сучасному етапі є дуже актуальним.

Постановка проблеми. Метою статті є визначення особливостей реформування системи МВС, організації діяльності структурних підрозділів поліції в системі МВС України.

Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких завдань:

– дослідження сутності та особливостей реформування системи МВС;

– виокремлення проблемних аспектів із запропонованим оптимальним шляхом вирішення.

Результати дослідження. Аналіз положень Закону України «Про Національну поліцію» [2], що набув чинності, у частині визначення системи та структури поліції в цьому нормативно-правовому акті свідчить про існування не тільки певних законодавчих новацій, а й прогалин та необхідності їх невідкладного усунення.

Згідно з визначенням тлумачного словника, структура – це взаєморозміщення та взаємозв'язок складових частин цілого; будова; устрій, організація чого-небудь [4, с. 208]. Використовуючи зазначену словникову дефініцію як пізнавальну схему, можемо визначити, що поліція зі своїми територіальними підрозділами одночасно являє собою частину, підсистему більш глобального соціального цілого – системи органів внутрішніх справ.

Властивості великих соціальних систем-організацій виразно виявляються в побудові та функціонуванні органів внутрішніх справ. Останні складаються з неоднорідних компонентів, специфічних у функціональному та організаційному аспектах.

Міністерство внутрішніх справ України, його управління в областях, міськрайлінооргани, підрозділи поліції, навчальні заклади та науково-дослідні установи, а також інші підвідомчі їм підрозділи, установи, організації та підприємства складають єдину систему Міністерства внутрішніх справ України, що закріплено у відповідних нормативних актах.

Складність організаційної побудови системи МВС України обумовлена, з одного боку, багатогранністю функцій, що виконуються її підсистемами, а з іншого – розподіленням їх з урахуванням адміністративно-територіального поділу України. Ця система має апарати управління, центральний та територіальні органи. До першого належить МВС України, до другого – головні управління МВС України в Автономній Республіці Крим, м. Києві та областях, управління МВС України в м. Севастополі, в областях, та міські, районні та лінійні органи (управління, відділи, відділення) внутрішніх справ.

В управлінському аспекті систему органів внутрішніх справ складають:

- 1) Міністерство внутрішніх справ (МВС) України з його головним управлінням і відділами;
- 2) головні управління МВС (УМВС) областей, міст Києва та Севастополя;
- 3) головні управління Національної поліції;
- 4) відділи (відділення) Головного управління Національної поліції в містах і районах;
- 5) відділи (відділення) Головного управління Національної поліції на особливо важливих і режимних об'єктах.

Систему поліції складають: центральний орган управління поліцією та територіальні органи поліції.



До складу апарату центрального органу управління поліції входять організаційно поєднані структурні підрозділи, що забезпечують діяльність керівника поліції, а також виконання покладених на поліцію завдань [2].

Компетенція, завдання та функції органів внутрішніх справ, взаємовідносини між ними та окремими службами надають системі органів МВС України необхідної цілісності, чіткого підпорядкування та самостійності окремих елементів, що надає можливість ефективно діяти на основі єдиних правових норм [7].

Система органів внутрішніх справ виявляє себе, як і будь-яка інша соціальна система, як об'єкт, що управляє та яким управляють, тобто фактично є як суб'єктом, так і об'єктом управління.

З урахуванням нинішнього адміністративно-територіального устрою України, соціально-економічних і політичних обставин, криміногенної ситуації в країні та функціонального призначення органів внутрішніх справ сучасна система органів МВС України складається з двох підсистем: центральних і територіальних органів внутрішніх справ.

Таким чином, реформування системи МВС визначила досить розгалужену систему структурних підрозділів Національної поліції, що передбачено 3 розділом «Система поліції та статус поліцейських», ЗУ «Про Національну поліцію» [2].

У новій структурі велика роль відводиться органам управління на чолі з Центральним офісом Національної поліції та Головного управління національної поліції у регіонах. У той же час ключовими елементами територіальних органів поліції на місцях (відділів, відділень) будуть також і поліцейські ділянки, через які в основному і буде здійснюватися безпосередня комунікація з суспільством і населенням.

Функціональна структура органів поліції виглядає так: Головне управління Національної поліції; управління поліції; відділення поліції; поліцейські ділянки.

А саме, система органів внутрішніх справ має такі групи структурних підрозділів: галузеві служби (підрозділи), які реалізують основні функції зазначених органів (поліція, внутрішні війська); функціональні служби (підрозділи), які виконують забезпечувальні функції цих органів (кадрові, фінансово-економічні, господарчі, медичні служби) [6].

Така ситуація потребує детального аналізу як суті поняття «поліція» на сучасному етапі, так і детального визначення суті понять «Міністерство внутрішніх справ України» та «органи внутрішніх справ». Як у повсякденному житті, так і в юридичній літературі досить часто можна побачити ототожнення зазначених понять. Проте така позиція, на наш погляд, є хибною.

Проаналізуємо правові норми, які визначають організацію поліції та її підпорядкованість.

Виходячи зі змісту ст. 13 Закону України «Про Національну поліцію», поліція є розгалуженою системою структурних підрозділів (кримінальна поліція, патрульна поліція, органи досудового розслідування, поліція охорони, спеціальна поліція та поліція особливого призначення), кожний з яких виконує свої функціональні обов'язки. Однак, нормативно-правова база, що визначала б специфічну діяльність кожного з них, відсутня, відповідно, положень про них немає, що ускладнює діяльність та визначення чітких повноважень та компетенції. Своєю чергою, вся поліція є складовою частиною системи Міністерства внутрішніх справ.

Така система підрозділів поліції, на наш погляд, є повторюваною та дублюючою на підставі того, що в цю класифікацію не був покладений один принцип, або галузевий, або функціональний, або територіальний. Адже виходить, що відділи превентивної діяльності виконують функції патрульної поліції; аналогічна ситуація і зі спеціальною поліцією, структура та повноваження якої взагалі не визначені.

Що стосується спеціальної поліції, то відповідною постановою КМ України повинні бути визначені об'єкти державної та приватної форми власності, де забезпечення охорони та порядку будуть здійснюватися виключно органами поліції, а ніякими приватними охоронними структурами чи іншими відомчими воєнізованими органами.

З перерахованих поліцейських структур безпосередньо функції громадської (публічної) безпеки мають виконувати лише три різновиди поліції – патрульна, спеціальна та



поліція особливого призначення. Причому всі ці поліцейські структури забезпечення громадської безпеки будуть здійснювати переважно не в сервісному, а у примусовому форматі поліцейської діяльності (правда, в окремих випадках певні обслуговуючі громадсько-безпекові функції можуть виконувати, насамперед, представники патрульної поліції).

За межами дії положень чинного новітнього поліцейського законодавства залишається значний обсяг сервісної роботи підрозділів дозвільної системи «міліції громадської безпеки», на сьогодні – превентивної діяльності.

Ключовим підрозділом серед різновидів підрозділів поліції є безумовно «міліція громадської безпеки», яка визначена зараз, як підрозділ превентивної діяльності. Хоча й на структури транспортної міліції, яка ліквідована, однак продовжує виконувати свої функції, покладаються дуже серйозні та відповідальні завдання щодо забезпечення громадської безпеки та громадського порядку на різноманітних об'єктах транспорту. Об'єкти залізничного, повітряного, водного транспорту та метрополітени мають безумовно свою специфічну діяльність, яка відрізняється як місцем розташування, так і видами правопорушень та злочинів, що здійснюються на даних об'єктах. Отже, постає питання, на які територіальні підрозділи будуть покладені завдання щодо здійснення даної специфічної діяльності.

Продовжуючи дослідження питання реформування системи МВС, також не можемо залишити поза увагою окремі служби «міліції громадської безпеки», насамперед такі, як дільничні інспектори поліції, що мають стати основою місцевої поліції та отримати відповідне законодавче закріплення (наприклад, у Законі України «Про місцеву поліцію»). Однак постає цілком слушне питання – на кого будуть покладені колишні дозвільні міліцейські функції, які безпосередньо стосуються забезпечення громадської безпеки шляхом надання значної кількості адміністративних послуг у рамках відповідної сервісної поліцейської діяльності – видача дозволів на придбання та зберігання вогнепальної зброї, ліцензій на виробництво спеціальних засобів індивідуального захисту, торгівлю вогнепальною зброєю та боеприпасами до неї тощо.

На мій погляд, існує щонайменше декілька варіантів розв'язання цієї проблеми, насамперед, за допомогою передачі функцій дозвільної системи МВС України: а) спеціально створеній новій цивільній структурі; б) місцевій поліції та в) відповідним підрозділам Національної поліції.

Останній варіант є більш прийнятним з огляду на те, що на теперішній день фактично залишилась розгалужена мережа підрозділів дозвільної системи у структурі ОВС України.

Також необхідно зазначити, що ми залишили поза увагою таке важливе завдання органів правоохорони, як забезпечення міграційного режиму, тому є необхідність взаємозв'язку та обміну інформацією Державної міграційної служби, органів Національної поліції та органами прикордонної служби.

Виходячи з вищевикладеного, вбачається доцільним зазначити, що Міністерство внутрішніх справ є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України (відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ України).

Таким чином, ми можемо стверджувати, що МВС України є центральним органом виконавчої влади, який очолює всю систему органів внутрішніх справ, і тому не можна отожнювати поняття «ОВС» та «МВС».

Виходячи із запропонованої системи підрозділів поліції та системи органів внутрішніх справ, також доцільно Міністерство внутрішніх справ реформувати у таку структуру:

- Міністр внутрішніх справ та його заступники за напрямками;
- Головний штаб;
- Головне управління Національної поліції;
- Департамент кримінальної поліції;
- Департамент поліції превентивної діяльності;
- Департамент міграційної служби;
- Департамент досудового слідства та дізнання;



– Департамент матеріально-ресурсного та фінансового забезпечення.

Проведений аналіз приводить до висновку про необхідність створення і прийняття Закону України «Про органи внутрішніх справ», в якому необхідно чітко визначити систему і структуру ОВС України, їх завдання, напрями діяльності (функції), принципи діяльності, прийняття на службу в ОВС та порядок її проходження.

Висновки. Таким чином, органи внутрішніх справ являють собою систему, що характеризується суворим дотриманням принципу централізованого управління відповідними елементами (підсистемами) та встановлення між ними субординаційних зв'язків. Територіальні органи внутрішніх справ безпосередньо підпорядковуються вищестоящим органам внутрішніх справ. Правові акти, що приймаються останніми, є обов'язковими для місцевих органів внутрішніх справ.

Завершуючи, слід зазначити, що у найближчій перспективі з великою ймовірністю можна припустити розширення переліку поліцейських підрозділів, на які покладається безпосереднє виконання завдань забезпечення громадської безпеки, зокрема у сфері дозвільної системи, шляхом внесення відповідних доповнень до пункту 3 статті 13 Закону України «Про Національну поліцію».

Список використаних джерел:

1. Конституція України зі змінами від 01 січня 2005 року // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про Національну поліцію. Закон України від 2 липня 2015 р. // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
3. Про міліцію. Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20 (із наступними змінами та доповненнями).
4. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. / Укладачі: проф. В.В. Яременко, к. філог. н. О.М. Сліпушко. – К.: Вид. «Аконіт», – Т. 1. – 671 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X (станом на 17.08.2014) // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
6. Олефір В.І., Черній В.В., Лошицький М.В. Охорона громадського порядку в сучасних умовах : Навч.-метод. посіб. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 2003. – 133 с.
7. Голосніченко І.П. Адміністративне право України: основні поняття: навч. посіб. / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, Н.І. Золотарьова; за заг. ред. І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2005. – 232 с.
8. Гринюк Р.Ф. Ідея правової держави: теоретико-правова модель і практична реалізація / Р.Ф. Гринюк. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – 388 с.

