

РЕФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Бондаренко К.В.

Національний університет «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена дослідженню доцільності та необхідності реформування галузі внутрішніх справ. Характеризується галузь внутрішніх справ із зазначенням завдань органів внутрішніх справ та особливостей самої галузі. Виокремлено причини, що обумовлюють необхідність здійснення такого реформування. Особлива увага приділяється Проекту Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ. Здійснено аналіз вищезазначеного документа з виокремленням особливостей процесу реформування галузі внутрішніх справ.

Ключові слова: галузь внутрішніх справ, управління внутрішніми справами, реформування, завдання органів внутрішніх справ, концепція.

Постановка проблеми. Однією з галузей управління в адміністративно-політичній сфері є управління внутрішніми справами. Ця галузь має свої специфічні об'єкти управління і виступає однією з найбільш особливих галузей саме з огляду на специфіку об'єктів та завдань, що стоять перед суб'єктами. З самого моменту проголошення незалежності нашої держави постійно йшла мова про необхідність кардинального реформування галузі внутрішніх справ. Слід зазначити, що реформування жодної з галузей державного управління не викликало стількох дискусій серед науковців та практичних працівників. Їхнє бачення різнилось, як різнилися і самі підходи до реформування – деякі експерти наполягали на впровадженні європейських підходів до функціонування органів внутрішніх справ, інші – зазначали про недоцільність запозичення такого досвіду через специфічну спадщину, яка дісталась Україні від СРСР та особливості самої галузі внутрішніх справ в нашій державі, які також склались історично.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. На сьогоднішній день відбувається черговий етап дискусії про необхідність кардинальних змін в системі органів внутрішніх справ, які набули завершеного вигляду в Проекті Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ (далі – Концепція), розробленого зазначеним Міністерством. З огляду на беззаперечну важливість запропонованих кроків по реформуванню для функціонування цієї галузі державного управління та недостатнє дослідження цих питань в науковій літературі, вважається актуальним здійснення загальної характеристики вищезазначеного документа та аналіз можливості його впровадження в сучасних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням функціонування та реформування галузі та органів внутрішніх справ приділяли увагу такі вчені як: О.М. Бандурка, Л.Р. Біла-Тіунова, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, В.А. Ліпкан, В.Я. Малиновський, В.М. Плішкін, С. Яценко тощо.

Мета статті. Отже, метою цієї статті є характеристика основних напрямів реформування галузі внутрішніх справ України на підставі Концепції із виокремленням причин необхідності такого реформування.

Виклад основного матеріалу. Історично під внутрішніми справами розуміли велику кількість сфер суспільного життя, що не охоплювались поняттям «зовнішні» справи. Справді, розподіл на внутрішні та зовнішні свідчив, що до перших належать економічна, соціальна, медична, освітня, правоохоронна та інші складові діяльності держави. В свою чергу, говорячи про зовнішні справи, мова йшла виключно про іноземні, закордонні справи. Таке

бачення напрямів діяльності держави зберігалось досить довгий час.

Сьогоднішній день свідчить про необхідність сприйняття внутрішніх справ, управління у сфері внутрішніх справ тільки крізь призму діяльності правоохоронних органів, зокрема органів внутрішніх справ [7].

Зміст галузі «внутрішні справи» має складний характер. До цієї галузі належать: – охорона громадського порядку і боротьба зі злочинністю; – гарантування безпеки дорожнього руху; охорона власності; гарантування пожежної безпеки; – здійснення дозвільної системи; – виконання кримінальних покарань та інші. Усі перераховані напрямки об'єктивно взаємопов'язані, що дозволяє їх розглядати як досить складну, але єдину цілісну галузь управління.

Управління внутрішніми справами – це діяльність компетентних органів держави по забезпеченню охорони громадського порядку і громадської безпеки, охорони власності, особи, прав і законних інтересів громадян, захисту їх від злочинних та інших протиправних посягань, а також створення нормальних умов для діяльності державних і громадських організацій, праці і відпочинку громадян [4].

Управління внутрішніми справами також визначають як особливу сферу державної виконавчої влади, яка спрямована на забезпечення нормальної діяльності людей [11, с. 62]. Галузь внутрішніх справ можна визначити як систему суспільних відносин, які виникають у зв'язку із забезпеченням прав та свобод громадян, громадського порядку і громадської безпеки, виконанням покарань та адміністративних стягнень, виконанням інших завдань, які випливають із Закону України «Про міліцію» та інших законодавчих актів, де одним із суб'єктів, у відповідності до норм права, є орган або установа внутрішніх справ, їх підрозділ або службовець [1, с. 196].

Слід також відмітити, що галузь внутрішніх справ держави є багатоструктурною. Вона включає ряд складних груп суспільних відносин, які пов'язані із захистом прав, свобод та інтересів особи, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань; попередженням і припиненням злочинів та інших правопорушень; здійсненням оперативної-розшукової діяльності, дізнання і досудового слідства; забезпеченням безпеки дорожнього руху; здійсненням ліцензійно-дозвільної діяльності; забезпеченням реєстраційної та міграційної роботи; охороною власності за договорами і т. ін.

Як наслідок, правоохоронна діяльність охоплює не якийсь певний вид суспільних відносин, а систему зв'язків та відносин, виникаючих у різноманітних галузях соціуму, котрий закономірно та цілеспрямовано прагне правопорядку і задовольняє свої

потреби в останньому за допомогою відповідного управління. Таким чином, головна особливість правоохоронної діяльності полягає в її багатооб'єктній спрямованості [9, с. 12].

Необхідність реформування системи Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС України), узгодження її із суспільними потребами й можливостями держави визначалася з перших років незалежності України й досить широко декларувалася. Було розроблено декілька концепцій реформування, які не були реалізовані, бо ці керівні документи не містили чітких положень щодо реалізації згаданих пріоритетних засад у правоохоронній сфері, недостатньо відповідали концептуальним завданням, визначеним у програмних документах проведення адміністративної реформи, корекції правоохоронної політики країни, а також не враховували особливостей поточного стану економіки, державного управління, розвитку громадянського суспільства [2].

Міністр внутрішніх справ України Анатолій Могильов ще в 2011 році зазначав: «Ми стоїмо на порозі глибинних реформ у системі МВС України, і мета цих реформ одна – повернути міліцію обличчям до народу і, найголовніше, поліпшити матеріальне забезпечення працівників міліції, тобто гарантувати їм гідну заробітну платню та відповідний соціальний пакет для їхньої захищеності» [2]. Однак, ані проголошених глибинних змін, ані, навіть, змін в соціальному забезпеченні працівників органів внутрішніх справ так і не відбулося.

З часів останніх виборів Президента України і пов'язаного із цим оновлення влади, розпочався черговий етап реформування системи органів внутрішніх справ. Слід відмітити, що на сьогоднішній день реформуванню жодній з галузей державного управління не приділяється стільки уваги, як галузі внутрішніх справ. Причин цьому декілька:

1) саме на галузь внутрішніх справ покладаються такі особливі завдання як: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав, свобод та законних інтересів; реалізація державної політики боротьби із злочинністю; профілактика правопорушень; охорона та забезпечення громадського порядку; виявлення та розслідування злочинів; охорона прав та законних інтересів громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності [6].

2) низький рівень довіри до органів внутрішніх справ, зокрема, до міліції. Так, за результатами опитування Інституту Національної академії наук України ще рік-два тому українській міліції довіряли (опитували лише громадян, старших 18 років) 3-5% населення, сьогодні повністю довіряють міліції лише 0,8% опитаних [10]. Приміром у Польщі цей показник становить 57%, у Грузії – 87%, а у Фінляндії – 94% [8].

3) події останнього року довели, що саме галузь внутрішніх справ може, в разі ефективного управління та будівництва надійної системи органів внутрішніх справ, забезпечити громадський порядок, громадську безпеку в державі, спокій громадян та юридичних осіб, так і посилити кризові явища в державі і суспільстві, в разі відсутності злагодженої, незалежної в своїй діяльності системи, яка має суворо дотримуватись принципів верховенства права, законності та пріоритету прав і свобод людини і громадянина.

4) авторитет влади у сфері протидії злочинності залежить не стільки від показників розкриття кримінальних правопорушень, скільки від довіри населення до правоохоронних органів як до захисників

індивідуальних та суспільних інтересів, та додержання силовими структурами принципу верховенства права [5].

5) Європейська інтеграція України зобов'язує нашу державу забезпечити ефективне функціонування інститутів, які гарантуватимуть верховенство права, додержання прав і свобод людини і громадянина, їх ефективний захист. Одним із таких завдань є утворення Міністерства внутрішніх справ як цивільного органу європейського зразка [5].

6) всі попередні спроби реформування галузі внутрішніх справ фактично зводились до збільшення/зменшення повноважень окремих органів або структурних підрозділів (наприклад, Державної автомобільної інспекції), але жодних кардинальних змін ця галузь не зазнавала, в той час як сутність реформування мають бути саме якісні зміни всієї системи.

Першочерговими цілями реалізації Концепції, спрямованими на досягнення її мети, є:

1) демілітаризація МВС України; 2) скорочення значної кількості органів, підрозділів і служб зі спорідненими завданнями та функціями; 3) забезпечення ефективної координації діяльності та злагодженої взаємодії Національної поліції, Національної гвардії, прикордонної, міграційної служб, а також служби з надзвичайних ситуацій під політичним керівництвом МВС України; 4) законодавче визначення оновленої загальної структури МВС України, структури і чисельності, завдань та повноважень органів внутрішніх справ та інших умов їх діяльності, пріоритетами якої є виконання соціально – сервісних функцій; 5) деполітизація діяльності органів і служб, підконтрольних МВС України, їх автономізація та оптимізація; 6) усунення дублювання функцій апаратів, відомчих підприємств, установ та організацій; 7) запровадження європейської моделі підготовки та підвищення кваліфікації кадрів органів внутрішніх справ, застосування єдиних уніфікованих стандартів правозастосовної підготовки, спрямованої на підвищення ефективності взаємодії між органами внутрішніх справ різних держав-учасниць Європейського Союзу; 8) розроблення дієвих засобів та механізмів контролю за діяльністю органів внутрішніх справ та окремого правоохоронця; 9) підвищення довіри населення до діяльності органів внутрішніх справ, а також авторитету працівника органу внутрішніх справ; 10) підвищення ролі інститутів громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування в заходах забезпечення прав і свобод населення; 11) налагодження тісної співпраці з населенням та місцевими громадами [5].

Більш детально, відповідно до Концепції реформи МВС України, до 2015 року планується провести функціональне та організаційне перетворення апарату МВС України, ліквідувати структурні підрозділи, що мають схожі функції, а також прийняти законодавчу базу щодо зменшення чисельності органів внутрішніх справ. На другому етапі протягом 2015-2016 років планується ухвалити нову законодавчу базу, яка регламентує діяльність міністерства, провести функціональні та інституційні перетворення МВС України і вжити низки організаційних заходів для стійкості нової структури відомства.

Зрештою у МВС України входить п'ять підрозділів: Національна поліція, Національна гвардія, Державна міграційна служба, Державна прикордонна служба та Державна служба з надзвичайних ситуацій. При цьому планується ліквідація низки підрозділів МВС України, зокрема, управління із

боротьби з організованою злочинністю, транспортну і ветеринарну міліції. У Державній прикордонній службі вже відкинули скорочення кількості прикордонників через її перепідпорядкування МВС України.

Реформа передбачає позбавлення підрозділів Державної автомобільної інспекції функцій з надання адміністративних послуг. Також планують впровадження автоматичної фіксації порушень правил дорожнього руху і надання патрульній службі міліції повноважень Державної автомобільної інспекції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху в населених пунктах. За словами Міністра внутрішніх справ Арсена Авакова, в ході реформування міліції буде проведена демілітаризація відомства, тобто спеціальні звання, аналогічні до військових, матимуть право носити тільки ті, хто безпосередньо на практиці займається питанням захисту територіальної цілісності держави.

Як консултанти до роботи над реформою були залучені експерти Євросоюзу та НАТО. Стратегією реформи МВС передбачається створення нового універсального єдиного спецпідрозділу поліції, на зразок американського SWAT, яке прийде на зміну «Беркуту», «Соколу», «Титану», «Грифону» та іншим підрозділам [3].

Висновки і пропозиції. Якщо розглянути та проаналізувати ці першочергові кроки, то можна побачити, що їх фактичною метою є реорганізація МВС України таким чином, щоб цей орган не сприймався як «Міністерство міліції», тобто лише як «силове» відомство. Дійсно, за своїми завданнями, функціями, структурою видається некоректним зводити МВС України, який координує діяльність таких органів як Головне управління Національної Гвар-

дії України, Адміністрація Державної прикордонної служби України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, лише до міліції. Цікавим ввижається те, що серед вищезазначених першочергових цілей є такі, як «усунення дублювання функцій апаратів, відомчих підприємств, установ та організацій» та інші, які повністю відповідають Концепції Адміністративної реформи, затвердженої Указом Президента України ще в 1998 році.

Таким чином, окрім проблемних питань, пов'язаних із функціонуванням системи органів внутрішніх справ, обумовлених її специфікою, які необхідно вирішити в процесі реформування, можна виокремити проблеми, які стосуються всіх інших галузей державного управління, і які вирішуються ліквідуванням бюрократії, корупції, адаптацією законодавства України до законодавства Європейського Союзу, підвищенням соціального забезпечення державних службовців тощо.

Слід також зазначити, що однією з особливостей реформування галузі внутрішніх справ, водночас, фактором, що суттєво ускладнює цей процес, є величезна залежність реформаційних процесів від політичної ситуації та політичних рішень вищих посадових осіб держави.

Вважаємо, що реалізація першочергових завдань, передбачених Концепцією, дозволить досягти очікуваних результатів та запровадити якісні зміни в галузі внутрішніх справ.

Перспективами подальших досліджень є детальний аналіз доцільності та можливих наслідків реформування окремих структурних підрозділів та органів системи Міністерства внутрішніх справ України.

Список літератури:

1. Адміністративне право України: основні поняття. Навчальний посібник. / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2005. – 232 с.
2. Бесчастний В. Актуальні питання реформування МВС України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.viche.info/journal/2379/>
3. Відчинить, поліція! Як в Україні буде відбуватися реформа МВС // [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/3442659-vidchynit-politsiia-yak-v-ukraini-bude-vidbuvatysia-reforma-mvs>
4. Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право: навч. посіб. – 3-тє вид. / З.Р. Кісіль, Р.В. Кісіль – К. Алерта; ЦУЛ, 2011. – 696 с. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://pidruchniki.com/1580011945138/pravo/upravlinnya_vnutrishnimi_spravami_samostiyna_galuz_derzhavnogo_upravlinnya_yogo_osnovni_printsipi
5. Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ // [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1221414>
6. Копейчиков В. В. Правознавство: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.ebk.net.ua/Book/BookPravothnavstvo/Glava15/R3G15p5.htm>
7. Стеценко С. Г. / Адміністративне право України Навчальний посібник-К Атіка, 2007 – 624 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://radnuk.info/pidruchniku/admin-pravo/493-stetsenko/9728---20-----s-1-----html>
8. Страх порядку. Довіра українців до міліції впала майже до нуля // [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://ua.korrespondent.net/journal/1563706-korrespondent-strah-poryadku-dovira-ukrayinciv-do-miliciyi-vpalamajzhe-do-nulya>
9. Теорія управління в органах внутрішніх справ: Навчальний посібник / За ред. В.А. Ліпкана. – К.: КНТ, 2007. – 884 с.
10. Узарашвілі О. Довіра до міліції – нижче плінтуса // [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.wz.lviv.ua/ukraine/122710>
11. Яценко С. Управління в системі органів внутрішніх справ України // Вісник Академії управління МВС. – 2009. – № 3 – С. 59-70.

Бондаренко Е.В.

Национальный университет «Одесская юридическая академия»

РЕФОРМИРОВАНИЕ ОТРАСЛИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**Аннотация**

Статья посвящена исследованию целесообразности и необходимости реформирования отрасли внутренних дел. Характеризуется отрасль внутренних дел с указанием задач органов внутренних дел и особенностей самой отрасли. Выделены причины, которые обуславливают необходимость осуществления такого реформирования. Особое внимание уделяется Проекту Концепции первоочередных мер реформирования системы Министерства внутренних дел. Осуществлен анализ вышеуказанного документа с выделением особенностей процесса реформирования отрасли внутренних дел.

Ключевые слова: отрасль внутренних дел, управление внутренними делами, реформирование, задачи органов внутренних дел, концепция.

Bondarenko K.V.

National University «Odessa Law Academy»

REFORMATION OF THE INTERNAL AFFAIRS FIELD**Summary**

The article is devoted to the research of expediency and necessity of reforming the field of internal affairs. The field of internal affairs is characterized marking out the tasks of the internal affairs bodies and specific features of that field. There reasons that stipulate the necessity of realization of that reform are determined. The special attention is paid to the Project of the Concept of first-priority measures of reformation of the system of the Ministry of Internal Affairs. The analysis of the abovementioned document is conducted and the specific features of the process of reformation of the field of internal affairs are noted.

Keywords: internal affairs field, management of the internal affairs, reform, tasks of the internal affairs bodies, concept.

УДК 340

СУТНІСТЬ ТА ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ТЛУМАЧЕННЯ ПРАВА**Гадьмаші В.Р.**

Ужгородський національний університет

У статті зроблений аналіз проблем тлумачення права. Також здійснена загальнотеоретична характеристика способів тлумачення норм права та проаналізовані правила використання і прийоми кожного з них. Також досліджена проблема співвідношення інтерпретаційних способів і канонів у вітчизняній правовій системі. Автором наголошено на тому, що структурна недовершеність законодавства підсилюється якісними недоліками української правової системи. В першу чергу, це стосується низького рівня законодавчої техніки. Верховній Раді України з постійно зростаючими вимогами до правотворчої роботи не завжди вдається ефективно врегулювати суспільні відносини, що динамічно розвиваються. Вади законодавчої техніки, помножені на недостатню розмежованість функцій і повноважень органів державної влади, зумовлюють прийняття і дію надмірної кількості підзаконних нормативних актів, які часто вносять у правове регулювання зайві суперечності, ускладнення, неясності тощо.

Ключові слова: способи тлумачення норм права, правила застосування способу інтерпретації, інтерпретаційні прийоми, канони тлумачення норм права.

Вступ. Загальновідомо, що потреба в юридичній інтерпретації необхідна для будь-якого правового акта. Правова норма завжди вимагає тлумачення, навіть якщо вона сама утворює норму тлумачення. Іншими словами, не існує законів, про які можна було б сказати, що вони взагалі не потребують тлумачення і ніколи його не потребуватимуть [13, с. 255]. Таким чином, теорія та практика юридичної інтерпретації спростовують відомий латинський вислів «in claris non fit interpretatio» (зрозуміле не потрібно тлумачити).

Питанням вивчення та дослідження сутності та проблемних аспектів тлумачення права займалися С.С. Алексеев, Ю.А. Ведерніков, В.С. Грекул, Ю.Л. Власов, В.П. Нагребельний, С.А. Комаров,

Н.М. Коркунов, М.П. Молибога, С.М. Олейников, Г.О. Христова та ряд інших вчених.

Постановка проблеми. Дана стаття є спробою детального визначення сутності та проблемних аспектів тлумачення права.

Щодо виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, то важливим аспектом є обґрунтування специфіки політико-юридичних аспектів тлумачення права

Постановка завдання. Метою даної статті є визначення особливостей правового регулювання сутності та проблемних аспектів тлумачення права.

Виклад основного матеріалу дослідження. З часу здобуття незалежності перед Україною постало завдання розбудови соціально орієнтованої,