

**Ковалив М.В. Субъекты производства по делам об административных правонарушениях.**

*В статье рассматриваются основные функции административно-правовых норм. Раскрываются критерии классификации административно-правовых норм, которые дают возможность более глубоко познать их юридические свойства и отличать их от норм других отраслей права.*

**Ключевые слова:** административно-правовая норма, структура, функция, критерии классификации нормы, правила поведения.

**Kovaliv M.V. Subjects of proceedings in cases of administrative offenses.**

*The article considers the legal capacity and capability of subjects of proceedings in cases of administrative offenses. It reveals the peculiarities of procedural, administrative and legal relations and gives the system of the subjects of administrative jurisdiction.*

**Key words:** subjects of proceedings, administrative violations, administrative jurisdiction, legal capacity and capability.

Стаття надійшла 7 грудня 2011 р.

351.74:65.011.8

**Я.М. Когут**

## ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ МІЛІЦІЇ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

*Проводиться аналіз проблем реформування міліції громадської безпеки України, зокрема надаються рекомендації щодо визначення основних стратегічних напрямів та окремих конкретних заходів, спрямованих на забезпечення ефективності функціонування системи МВС України.*

**Ключові слова:** децентралізація, міліція, місцева міліція, міліція громадської безпеки, поліція, реформування.

**Постановка проблеми.** Актуальність проблеми пошуку шляхів реформування системи органів внутрішніх справ України підтверджується невиконанням положень концепції МВС України щодо децентралізації органів внутрішніх справ у частині формування підрозділів місцевої міліції.

Серед основних завдань було передбачено необхідність продовження напрацювання нормативно-правової бази з метою визначення правового статусу та організації місцевої міліції як структурного

елемента в системі МВС України, що має забезпечувати громадський порядок на місцях. Нині цей напрям законотворчого процесу призупинено. Проте реформування органів внутрішніх справ триває. Останні зміни в структурі системи МВС України спрямовані на підвищення в ній ролі підрозділів міліції громадської безпеки.

**Метою** даної статті є визначення перспективи та шляхів реформування цих підрозділів.

**Аналіз досліджень даної проблеми.** Вітчизняний досвід побудови системи органів внутрішніх справ розглядають вчені – представники різних галузей адміністративно-правової науки. Особливо слід підкреслити науковий внесок таких учених, як М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, Р.А. Калюжний, Я.Ю. Кондратьєв, М.В. Корнієнко, Ю.Ф. Кравченко, О.В. Негодченко, В.Л. Ортинський, В.М. Плішкін. Окремі аспекти адміністративно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ з охорони громадського порядку, процесу формування місцевої міліції в Україні, реалізації функції забезпечення правопорядку міліцією громадської безпеки досліджено у наукових працях А.П. Головіна, О.С. Доценка, Ю.В. Кідрука, К.В. Сесемка, А.В. Сергєєва, О.М. Солоненка, В.І. Фелика та інших науковців. Їхні праці мають важливе наукове та практичне значення; висновки і рекомендації, що містяться в них, слугують подальшому розвитку законодавства у адміністративно-правовій галузі, є загальнотеоретичною основою для досліджень у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ.

Утім слід зазначити, що дослідження цими вченими проблем реформування міліції громадської безпеки в Україні не відображають сучасний стан справ.

**Виклад основного матеріалу.** Формування ідеології служіння держави людині можливе за умов практичної реалізації конституційного принципу верховенства права, що передбачає орієнтацію діяльності державних органів на захист прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями демократичної держави [1, с. 7].

Тому в діяльності органів виконавчої влади, разом з управлінською і поліцейською функціями, повинні адекватно поєднуватися функції, пов'язані з забезпеченням реалізації прав і свобод людини та захистом її порушених прав.

Адміністративне право впливає на різні форми та методи здійснення влади органами публічної адміністрації, зокрема й щодо повно-

важень із забезпечення прав і законних інтересів громадян. Прототипом сучасної адміністративно-правової науки була наука про поліцейське право, що знайшло відображення в роботах зарубіжних спеціалістів у цій правовій галузі [2, с. 54].

Поліція – це система адміністративних органів, що має у своєму розпорядженні озброєні формування для охорони життя, здоров'я, прав і свобод громадян, майна, установленого в країні правопорядку, суспільного й державного устрою від злочинних посягань [3, с. 246]. У пострадянських державах (крім України та Білорусі) міліція перейменована в поліцію без суттєвих змін завдань і функцій. Тому для відображення реальних функцій, які виконуються підрозділами органів внутрішніх справ, слід вирішити питання щодо відповідності назви «міліція» її повноваженням.

Серед підрозділів міліції України, які здійснюють забезпечення й охорону прав і свобод громадян, особливе місце належить підрозділам міліції громадської безпеки. Для характеристики функцій підрозділів міліції громадської безпеки слід виокремити групи відносин, які повинні регулюватися відповідними нормами адміністративного права.

Зокрема, поліцейське право повинні складати норми, які утворюють інститути громадського порядку й громадської безпеки, провадження у справах про адміністративні правопорушення, адміністративно-правових режимів тощо.

Визначаючи шляхи реформування діяльності підрозділів міліції громадської безпеки, слід виходити з:

- тенденцій децентралізації управління силами й засобами охорони правопорядку;
- комплексного підходу до забезпечення правопорядку, який передбачає участь у їх вирішенні всіх сил і засобів міліції громадської безпеки;
- забезпечення оптимальної оперативної готовності підрозділів міліції громадської безпеки до реагування при ускладненні оперативної обстановки.

Реформування міліції громадської безпеки можливе лише за умови створення системи, яка б сприяла поліпшенню виконання ними функцій у сфері охорони правопорядку. На нашу думку, напрямками такого реформування повинні бути:

- уточнення цілей, завдань міліції громадської безпеки, раціональна організаційна побудова системи її підрозділів та розробка механізму взаємодії;

– вирішення питань фінансування та матеріально-технічного забезпечення підрозділів і служб міліції громадської безпеки різного рівня;

– удосконалення практики застосування адміністративно-правових заходів та розробка конкретних алгоритмів дій працівників служб міліції громадської безпеки з охорони громадського порядку;

– визначення сучасних критеріїв оцінки діяльності.

Щодо першого напрямку реформування, то слід розглядати міліцію громадської безпеки як систему державних органів публічної адміністрації, спрямованих на забезпечення та захист конституційних прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, із розширенням повноважень місцевого самоврядування та наданням їй статусу правоохоронного органу, зі зведенням до мінімуму функцій, що безпосередньо не пов'язані з профілактикою та припиненням злочинів і правопорушень.

Слід зазначити, що МВС України зробило вже певні кроки у напрямі уточнення функцій міліції громадської безпеки та передбачило, що вона складається з наступних підрозділів:

Департаменту охорони громадського порядку;

Департаменту профілактики правопорушень;

Управління Державної автомобільної інспекції;

Відділу ветеринарної міліції.

Положення про Департамент профілактики правопорушень визначає, що до його складу входять:

– Управління дільничних інспекторів міліції;

– Управління профілактичної роботи серед дітей;

– Управління дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду [4].

Проте, на наш погляд, зазначений процес реформування підрозділів міліції громадської безпеки не зменшує чисельність апарату управління і не призводить до зменшення витрат на їх утримання та ускладнює взаємодію та координацію діяльності служб.

Хоча позитивним аспектом є створення Управління дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду. На базі цього управління можна було б створити єдину службу, що надає сервісні послуги громадянам.

До сервісної служби можна було б віднести й інші платні послуги, що надаються МВС України. Це дозволить більш ефективно здійснювати управління та контроль сферами діяльності, в яких існує

потенційна можливість зловживань та вчинення корупційних діянь. Міліція громадської безпеки звільниться від виконання невластивих їй функцій.

Найбільш складним є вирішення проблем фінансування та матеріально-технічного забезпечення підрозділів міліції громадської безпеки. На жаль, спроба створення підрозділів місцевої міліції в Україні була неуспішною, проте питання визначення ролі органів місцевого самоврядування у процесі організації охорони громадського порядку на своїй території залишається й надалі актуальним. Питання фінансування за рахунок коштів місцевих бюджетів є складним, але все-таки реальним способом часткового вирішення загальної проблеми.

Зближення у світі різних систем соціального управління, їх децентралізація, як правило, пояснюються прагненням зміцнити демократичні засади суспільства, перекласти витрати з утримання органів держави на місцеве співтовариство.

Характеризуючи процеси, які нині відбуваються у поліцейській діяльності в більшості зарубіжних країн, фахівці стверджують, що за останні роки відбулись принципові зміни у філософії й практиці поліцейської діяльності. Це результат політики, метою якої була зміна вузької концепції поліцейського правозастосування до широкої концепції поліцейського обслуговування, розширення обсягу «некримінальних» функцій муніципальної поліції, а саме: пропагандистсько-виховна робота з населенням; правова освіта населення; участь у налагодженні сімейних і побутових конфліктів; надання психологічної та екстреної медичної допомоги жертвам насильства і громадянам, що потрапили в критичну ситуацію або з якими трапились нещасні випадки; участь в антиалкогольних і антинаркотичних громадських рухах і програмах; надання допомоги дітям з неблагополучних родин; організація, управління та сприяння різним громадським формуванням по боротьбі з правопорушеннями тощо.

Реформування поліцейської діяльності включає такі питання, як розвиток стратегій попередження злочинів засобами громади, збільшення кількості патрулів, розвиток локалізованих командних структур, створення систем місцевої відповідальності тощо. Реалізація згаданих функцій здійснюється у формі консультацій, порад, пропозицій і пов'язана зі зверненням поліції до різних державних та недержавних організацій, соціальних служб і населення з метою залучення їх до вирішення завдань з охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю та організації взаємодії в цій роботі. Загалом ці аспекти відо-

бражають комунальну діяльність місцевої поліції або поліцейське обслуговування за допомогою громад. Концепція комунального поліціювання (в нашому розумінні – районна, місцева чи зональна охорона порядку та громадської безпеки) розроблена у США як альтернатива традиційному патрульному напрямку охорони громадської безпеки. Водночас не викликає заперечень формулювання її головного принципу: поліція та громадяни повинні співпрацювати разом, щоб допомагати вирішувати проблеми громади [5].

Система комунального поліціювання передбачає постійну наявність поліцейського в зоні обслуговування. Крім того, концепція відповідає вимогам громадськості зарубіжних країн щодо підвищення контролю за роботою поліції з метою зменшення фактів порушення прав людини та корупційних діянь.

Поліцейські підрозділи почали рідше вживати слово «сила» і додали в обіг слово «обслуговування» з усіма корпоративними атрибутами. Однак ідея обслуговування не знайшла загального сприйняття усім персоналом поліції, крім того, організаційна культура все ще значною мірою підтримує дух «контролю та сили».

Особливого значення у впровадженні ідеї «якості обслуговування» набула організація підготовки поліцейських на базі нової стратегії діяльності, а саме розуміння поліцією громади, яку вона обслуговує. Кожний поліцейський повинен жити справами громади, людей, які його оточують, знати турботи та проблеми громади і намагатись разом з населенням їх вирішувати. Тоді поліція може досягти результату у боротьбі зі злочинністю [5].

На наш погляд, в Україні органи місцевого самоврядування повинні організувати охорону громадського порядку, на зразок зарубіжних країн, а міліція, зі свого боку, зобов'язана вносити пропозиції щодо удосконалення цієї діяльності. Поліцейське обслуговування повинно відповідати потребам кожної громади і здійснювати кроки, які б гарантували відповідність поліцейських дій пріоритетам громадськості.

Щодо реформ у напрямку вдосконалення практики застосування адміністративно-правових заходів, розробки конкретних алгоритмів дій служб міліції громадської безпеки з охорони громадського порядку, то, звичайно, у практичній діяльності слід використовувати традиційні та шукати нові форми й методи несення служби міліцією громадської безпеки.

Наприклад, впроваджувати практику патрулювання та превентивних заходів щодо попередження та припинення найбільш пошире-

них правопорушень. При цьому окремі наряди могли б нести службу в цивільному одязі.

Використання цивільних нарядів сприяє оперативному затриманню правопорушників, які не підозрюють про присутність поблизу працівників правоохоронних органів. У деяких регіонах доцільно здійснювати охорону громадського порядку за принципом патрульних ділень, в основі якого лежить тісна взаємодія різних служб органів внутрішніх справ.

Загалом усі дії працівників служб міліції громадської безпеки з охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян повинні бути чітко регламентованими, уніфікованими та не надто ускладненими, аби кожен правоохоронець знав, що дотримання ним формальних вимог (алгоритму дій) є достатнім для забезпечення законності з його боку, відтак не виникатиме потреба у застосуванні так званого «творчого підходу» при вирішенні проблемної ситуації.

**Висновки.** У нових умовах розвитку суспільства основними завданнями діяльності міліції громадської безпеки вбачаються:

- належне фінансування для створення конкурентоспроможності спеціальності працівника підрозділів міліції громадської безпеки та подолання корупції;
- якісний підбір кадрів міліції громадської безпеки поліпшення роботи з персоналом, посилення правового та соціального захисту її працівників;
- оптимізація структури підрозділів міліції громадської безпеки з можливістю утворення на її базі підрозділів місцевої міліції;
- зменшення адміністративного тиску на працівника нижньої ланки через розширення повноважень керівника-менеджера на рівні міськрайоргану внутрішніх справ;
- раціональна організація праці, яка забезпечить підвищення кваліфікації, використання новітніх технологій у документообігу, довідковій роботі, можливість відпочинку тощо.

Діяльність органів внутрішніх справ, які мають право здійснювати заходи державного (адміністративного) примусу, передбачає сукупність правових норм, що визначають обов'язки, права та відповідальність цих органів, але їх працівники не завжди застраховані від помилок під час їх застосування. З огляду на важливість належного захисту прав і свобод громадян, зміцнення правопорядку та забезпечення громадської безпеки, ці норми повинні бути систематизовані в єдиному нормативному акті.

На нашу думку, діяльність міліції громадської безпеки повинна бути спрямована на зменшення державного репресивного впливу, поступову заміну його механізмами саморегуляції конфліктів, шляхом примирення, поширення участі громадськості в правоохоронній діяльності тощо.

Першочерговим завданням і головною функцією міліції громадської безпеки має стати надання допомоги людині та її захист, що не виключає в необхідних випадках і на законних підставах припинення правопорушень та покарання винних осіб.

---

1. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: черговий етап / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2000. – № 7. – С. 6–8.

2. Агапов А.Б. Учебник административного права / А.Б. Агапов. – М.: Городец, 1999. – 558 с.

3. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М.: Юринформцентр, 1998. – 798 с.

4. Про затвердження Положення про Департамент профілактики правопорушень: наказ МВС України від 09.06.2011 року № 312. [Ефектронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/628033>

5. Демократичне поліціювання: збірка наукових статей / за заг. ред. О.М. Бандурки та Дж. Перліна. – Львів: Астролябія, 2011. – 492 с.

### **Когут Я.М. Пути реформирования милиции общественной безопасности.**

*Проводится анализ проблем реформирования милиции общественной безопасности, в частности даются рекомендации, касающиеся определения основных направлений и отдельных мероприятий, направленных на обеспечение эффективности функционирования системы МВД Украины.*

**Ключевые слова:** децентрализация, милиция, местная милиция, милиция общественной безопасности, полиция, реформирование.

### **Kohut Y. Ways of reforming the police public safety.**

*In article the analysis of problems of reforming of militia of public safety is carried out, recommendations about definition of the basic directions and the separate actions directed on maintenance of efficiency of functioning of system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in particular are made.*

**Key words:** decentralization, militia, local militia, militia of public safety, police, reformation.

*Стаття надійшла 19 вересня 2011 р.*